

LUCIANA VARGAS NETTO OLIVEIRA

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E CONJUNTURA NEOLIBERAL:
DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

CURITIBA

2005

LUCIANA VARGAS NETTO OLIVEIRA

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E CONJUNTURA NEOLIBERAL:
DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Katya Kozicki

CURITIBA

2005

LUCIANA VARGAS NETTO OLIVEIRA

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E CONJUNTURA NEOLIBERAL:
DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela banca examinadora formada pelos professores:

ORIENTADORA: _____

Prof^a. Dr^a. Katya Kozicki, UFPR

Prof. Dr. José Antonio Peres Gediél, UFPR

Prof. Dr. Antonio David Cattani, UFRGS

Curitiba, 18 de março de 2005

Para **Homero Fernandes Oliveira**,
companheiro de todas as horas, com
quem divido sonhos e realizações...

Para **Hélio e Henrique**, razões para lutar
sempre...

AGRADECIMENTOS

À **Deus**, que me permitiu a existência.

Aos meus pais, **Hélio e Celina**, pelo exemplo de caráter, retidão e grande sabedoria na simplicidade de suas vidas.

À minha **Tia Rosa**, pelo carinho e dedicação de tantos anos.

Aos meus irmãos **Luis Alvino e Claudinei**, irmãs **Juliana e Fabiana**, e cunhados **Ernest e Gláucio** que, mesmo de longe, nunca deixaram de me apoiar e incentivar.

À **Laura**, pela amizade de todos os dias.

À minha orientadora, professora e agora amiga **Katya Kozicki**, pela empatia que tivemos desde o começo.

Ao meu querido professor **Gediel**, verdadeiro mestre, que me introduziu no universo da economia solidária, guiando meus primeiros passos.

Ao professor **Celso**, pela competência acadêmica e pelo sério compromisso com a “comunidade das vítimas do sistema-mundo”.

À amiga **Ana Letícia**, exemplo de dedicação aos estudos, que muito me incentivou nos momentos de desânimo.

Aos meus colegas do **Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania**, da Universidade Federal do Paraná, que representam os homens e mulheres sem vozes que lutam coletiva e solidariamente para sobreviver.

Ao **Colegiado do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)**, por possibilitar minha contínua formação.

Às amigas de todos os momentos, além de colegas de trabalho, **Márcia Adriana, Eugênia, Marli e Zelimar**, por todo o apoio recebido.

SUMÁRIO

RESUMO.....	viii
ABSTRACT.....	ix
INTRODUÇÃO.....	01
Capítulo 1. A globalização da economia e seus impactos no Brasil.....	08
1.1. O fenômeno da globalização e as transformações nas relações de produção...	09
1.2. As políticas mundiais de inspiração neoliberal e o papel dos Estados-nação...	26
1.3. O Brasil no contexto da globalização e do neoliberalismo	39
1.3.1 As raízes históricas da exclusão social brasileira.....	39
1.3.2 Os ajustes econômicos e os desajustes sociais.....	44
Capítulo 2. Economia Solidária: afinal, de que se trata?.....	52
2.1. A economia social na Europa e o surgimento da economia solidária.....	54
2.2. América Latina e Brasil: concepções de economia social e economia solidária.....	68
2.3. A economia solidária e as sociedades cooperativas.....	80
2.3.1 A legislação, os modelos de desenvolvimento e as características das sociedades cooperativas na América Latina.....	82
2.3.2 O caso brasileiro: a vigência da Lei n. 5.764/71 e as modificações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo novo Código Civil.....	85
2.4. A realidade brasileira e as propostas de legislação cooperativista.....	95

Capítulo 3. A conjuntura neoliberal e as políticas públicas no Brasil.....	107
3.1. Políticas públicas: conceitos, significados e escolhas estratégicas.....	108
3.2. Estado e políticas: as respostas às demandas da “questão social” no Brasil...	116
3.3. O papel do Estado e a arquitetura das políticas públicas na conjuntura atual.....	128
3.4. Para além do modo de produção capitalista: a economia solidária como alternativa de trabalho e geração de renda.....	142
3.5. Políticas públicas de fomento à economia solidária: uma proposta possível?.....	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	156
REFERÊNCIAS.....	165

RESUMO

Ante a situação de precarização das condições de trabalho e de carência de empregos existente no Brasil e no mundo, as pessoas estão se organizando sob princípios democráticos, autogestionários e solidários para produzir determinados bens, oferecer serviços ou obter crédito coletivamente, como alternativa para gerar trabalho e renda. Trata-se da denominada “economia solidária”, cujos princípios são opostos aos do modo de produção capitalista. Em sua maioria, os empreendimentos econômicos solidários surgem nas camadas mais pobres e excluídas da população. Assim, essas organizações enfrentam dificuldades de toda ordem para serem criadas, legalizadas e desenvolvidas até atingir viabilidade econômica e visibilidade social. Nesse sentido, torna-se primordial o papel do Estado, através de políticas públicas que possibilitem a fruição dos direitos sociais previstos constitucionalmente, dentre eles o direito ao trabalho e à renda. O presente estudo propõe-se a investigar quais seriam os limites e as perspectivas que hoje se delineiam para a proposição de políticas públicas de fomento à economia solidária no Brasil. Para isso, o trabalho se inicia com a análise conjuntural das transformações econômicas e políticas ocorridas em todo o mundo nas últimas décadas, o processo de globalização e de escassez de emprego/trabalho, bem como a aplicação deliberada dos princípios do neoliberalismo, principalmente nos países periféricos, combinando-se num quadro de relativização da autonomia dos Estados-nação e de agravamento da pobreza da maioria da população. Em um segundo momento, a pesquisa procura esclarecer o conceito de economia solidária, suas origens, desenvolvimento, legislações e desafios impostos pela realidade brasileira. Na parte final, estuda-se as possibilidades e os desafios que se impõem ao Estado para a proposição e desenvolvimento de amplas políticas públicas, que venham ao encontro das necessidades de trabalho e de geração de renda dos cidadãos brasileiros. Nesse sentido, o incentivo à economia solidária possui um potencial de atuar não somente na produção da vida ao nível da sobrevivência imediata, mas principalmente no sentido de proporcionar a emancipação social e a participação política de seus membros.

Palavras-chave: Economia Solidária. Políticas Públicas. Direitos Sociais. Globalização. Neoliberalismo.

ABSTRACT

Nowadays, people in Brazil and in other parts of the world are organizing themselves under democratic, solidary and self-management principles to produce certain goods, offer services or acquire credit in groups, due to precariousness of work conditions and lack of employment as an alternative to generate work and income. The principles of a “solidary economy” are the opposite in relation to capitalist production style. The majority of solidary economical investments appear at the lower income level in the population and these organizations face difficulties to be created, legalized and developed to reach a social and economical visibility. In these instances, the State position becomes vital, through the public politics, to allow the fulfillment of the social rights in the Constitution, among them, the right to a job and an income. The recent study proposes an investigation of limits and perspectives that line the proposition of public politics today towards the solidary economy in Brazil. In order to do so, the work begins with a conjectural analysis of the economical and political transformations occurred in the world through the last decades, the process of globalization and the absence of job/work, as well as the adoption of neoliberalism principles, mainly in peripheral countries, combining themselves in a situation of relativity of State-nations autonomy and aggravation of the population poverty. In a different angle, the main goal for this research is to clarify the concept of solidary economy, its origins, development, legislations and challenges faced by the Brazilian reality. In the last part we study the possibilities and challenges imposed on the State to propose and develop ample public politics to meet the necessities of work and income of Brazilian citizens. In this area, the incentive to the solidary economy has the potential to act not only in the production of life in the immediate survival level, but mainly in the direction to generate the social emancipation and the political participation of their members.

Key words: Solidary economy. Public politics. Social rights. Globalization, Neoliberalism.

INTRODUÇÃO

Autores clássicos e pesquisadores contemporâneos concordam com a centralidade do trabalho na constituição do homem, pois, através dele, se dá a mediação entre o homem e a natureza. Para Marx¹, “... o trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, em sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a Natureza”.

Na conhecida comparação de Marx entre o arquiteto e a abelha², encontra-se a diferença entre o trabalho humano e o dos demais animais: antes de executar o trabalho, o homem o planeja, o idealiza mentalmente. Portanto, quando o resultado se objetiva, ele já existiu na sua consciência. É o que Marx denomina de teleologia³, que se configura como categoria ontológica central do processo de trabalho.

Para Holanda⁴, “somente o **pensamento humano**, por meio do trabalho, é capaz de reorganizar as propriedades imanentes ao ser da natureza, em **combinações totalmente novas**, de modo a conferir-lhe uma objetividade distinta daquela até então existente, sem que este processo seja determinado de forma biológica” (grifos no original).

Dessa forma, o trabalho se constitui como protoforma do ser social, sendo a gênese do processo de sociabilidade, pois na medida em que transforma a natureza, o próprio homem se transforma e estabelece relações entre si. Essas

¹ MARX, K. **O capital**. Trad. Regis Barbosa e Flávia R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996, vol. 1, p. 297.

² “... o que distingue, de antemão, o pior arquiteto da melhor abelha é que ele construiu o favo em sua cabeça antes de construí-lo em cera. No fim do processo de trabalho obtém-se um resultado que já no início deste existiu na imaginação do trabalhador e, portanto, idealmente.” (*Ibid.*, p. 298.)

³ “Doutrina que considera o mundo como um sistema de relações entre meios e fins.” (FERREIRA, Aurélio B. de H. **Dicionário Aurélio Escolar da Língua Portuguesa**. 1. ed. – 2. impr. – Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1988, p. 628.)

⁴ HOLANDA, M. N. A. B. O trabalho em sentido ontológico para Marx e Lukács. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, nº 69, Ano XXIII, Março, 2002, p. 10.

relações que vão se formando não recaem sobre a natureza, mas sim sobre a consciência de outros homens. Nesse sentido, o trabalho possibilita não somente a produção material, mas principalmente a reprodução social da vida.

No entanto, a partir da instalação do modo de produção capitalista, em que o capital e os meios de produção se tornam mais importantes do que o próprio trabalho humano, este vem gradativamente perdendo o sentido acima descrito.

Na atualidade, com as transformações mundiais ocorridas nas últimas três décadas em termos de relações econômicas, reordenamentos políticos, desenvolvimento técnico e tecnológico, tem-se a impressão de que não há mais espaço para que todas as pessoas tenham condições de sustentação e reprodução da vida através do trabalho.

Os dados estatísticos em todo o planeta mostram crescentes índices de desemprego e sub-emprego, sem mencionar as mais diversas formas de precarização do trabalho institucionalizado e dos direitos trabalhistas conquistados ao longo de décadas em todo o mundo.

Nesse cenário, o desafio enfrentado por milhões de pessoas se traduz na necessidade de inventar ou reinventar novas formas de trabalho. Dentre elas surgem as organizações e iniciativas econômicas fundadas numa lógica oposta ao sistema capitalista vigente: a chamada “economia solidária” ou o “novo cooperativismo”.

Nessas experiências, a prática da solidariedade toma o lugar da competição, pois o ganho de cada um depende diretamente do ganho dos outros, reduzindo-se a possibilidade de alguns se beneficiarem em detrimento de outros.

A economia solidária propõe um questionamento sobre a forma de apropriação do lucro, que pode ser coletivo e não individual, significando uma verdadeira democracia na posse e controle dos bens de produção, na distribuição dos frutos produzidos e na organização igualitária do trabalho, produção e consumo.

Porém, o que se observa através das experiências de economia solidária, principalmente as existentes no Brasil, bem como em relação ao funcionamento de pequenas cooperativas populares e associações pautadas nos

princípios da economia solidária, são muitas dificuldades e problemas, como por exemplo: falta de recursos para início das atividades, precária qualificação profissional dos envolvidos, limites ao exercício da gestão democrática, falhas na formação dos membros das organizações em relação aos princípios cooperativistas, não acessibilidade a linhas de financiamento e crédito, falta de assessoria e planejamento econômico, contábil e jurídico, dentre outros.

Ante a problemática apontada, percebe-se que, conforme Paul Singer⁵, o avanço da economia solidária não pode prescindir inteiramente do apoio do Estado e do fundo público, principalmente para resgatar comunidades miseráveis, destituídas do mínimo de recursos que permitam iniciar e desenvolver alguma forma de trabalho e de geração de renda, em países como o Brasil.

O possível apoio do Estado a essas iniciativas só poderá ser feito a partir de políticas públicas abrangentes, como estratégia governamental que envolva as áreas econômica e social, a fim minimizar o complexo problema da falta de trabalho e conseqüente exclusão de uma expressiva parcela da população brasileira, já historicamente alijada da possibilidade de fruição da riqueza produzida por todos dentro do sistema capitalista dominante.

Com base nessas observações iniciais, propõe-se como objeto de estudo o desvelamento da noção de economia solidária, conceitos, origens, características e experiências, bem como o estudo das possibilidades de estratégias de atuação do Estado no Brasil através de políticas públicas, levando-se em consideração a atual conjuntura mundial, em constante transformação através do processo de globalização e suas conseqüências.

Conforme Antonio Carlos Gil⁶, a escolha do objeto e do problema de pesquisa implicam um comprometimento do pesquisador, que está sujeito a influências de seu meio cultural, social e econômico. A escolha do problema está

⁵ SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.

⁶ GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. – 5. ed. - São Paulo: Atlas, 1999, p. 52.

sempre relacionada aos grupos, instituições, comunidades, trajetórias e visão de mundo do pesquisador.

Desse modo, o problema que se apresenta como desafio e que instiga à investigação pode ser colocado da seguinte forma: **Quais são os limites e as reais possibilidades existentes no âmbito estatal brasileiro para a construção e consolidação de políticas públicas de fomento à economia solidária e às formas de produção cooperativista na atual conjuntura neoliberal?**

Atualmente, sob pressões de organismos internacionais, as políticas implantadas pelo Estado no Brasil apenas servem para reduzir a extrema gravidade dos problemas, sem realmente enfrentá-los. Nessa direção, a pesquisa tem como escopo verificar quais seriam os entraves e as possíveis perspectivas de implementação de políticas públicas que favoreçam a autonomia da população, através do incentivo ao trabalho associativo e às alternativas de geração de renda, ao invés de políticas pontuais de “enfrentamento à pobreza”, que apenas criam e perpetuam uma “clientela” dependente, dando continuidade à visão histórica do Estado brasileiro como um “distribuidor paternalista” de concessões e favores.

Para o cumprimento desses propósitos, o procedimento investigativo será fundamentado na pesquisa exploratória, cuja principal finalidade é “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”⁷. O objetivo da pesquisa exploratória, portanto, é proporcionar uma visão geral acerca de determinado tema, geralmente pouco explorado.

A modalidade de pesquisa escolhida foi a bibliográfica, privilegiando os estudos e as reflexões que têm sido produzidos recentemente sobre a temática. A pesquisa bibliográfica, na visão de Antonio Carlos Gil⁸, “permite ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. Sua finalidade é fazer com que o pesquisador entre em contato direto com o que já foi elaborado sobre o assunto, oferecendo meios para

⁷ *Ibid.*, p. 43.

⁸ *Ibid.*, p. 65.

definir e resolver não somente problemas já conhecidos, mas também explorar novas áreas.

Para interpretação dos dados levantados na pesquisa, será utilizada a técnica de análise de conteúdo que, segundo Laurence Bardin⁹, configura-se como um “conjunto de técnicas de investigação que através de uma descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações”. Estas podem ser escritas ou orais, obtidas em documentos e livros ou por meio de entrevistas ou discursos. Através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens obtêm-se indicadores que permitem chegar aos conhecimentos nelas contidos.

Seguindo essa técnica de investigação, a partir da leitura e anotações acerca dos textos selecionados, procedeu-se à construção de categorias de análise, à classificação dos textos e assuntos conforme as categorias, e posterior elaboração escrita do trabalho, considerando todo o material coletado e estudado.

Para a compreensão do objeto de pesquisa e tentativa de resposta ao problema formulado, o trabalho está estruturado em três capítulos, sob as seguintes categorias de análise: globalização da economia, princípios neoliberais, funções e “reforma” do Estado, exclusão social, economia solidária, economia social, movimento cooperativo, legislação cooperativista, “questão social” e políticas públicas, procurando-se fechar o círculo que envolve o entrelaçamento dos temas, discutindo-se as possibilidades e as limitações da proposta.

Dessa maneira, o primeiro capítulo irá oferecer uma visão do todo, a partir da análise da conjuntura mundial sob os processos de globalização e de aplicação dos princípios do neoliberalismo, discutindo em particular os reflexos sentidos no Brasil e nos demais países da América Latina ante essas transformações. Ao percorrer essa trajetória, serão analisadas brevemente as raízes históricas da

⁹ BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís A. Reto e Augusto Pinheiro; Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977, p. 36.

exclusão social brasileira para que se possa entender o presente, bem como as perspectivas de futuro ante os ajustes econômicos em curso e seus graves “desajustes” sociais, que serão demonstrados na parte final desse primeiro capítulo.

No segundo momento do trabalho, o objetivo será o desvelamento teórico do que se denomina de economia solidária, cooperativismo tradicional e “novo cooperativismo”, a partir da análise da economia social e solidária na Europa, gênese dessas experiências, passando-se à América Latina e Brasil, cujas formas de acolhimento do fenômeno foram bastante peculiares.

Para um quadro mais completo da temática e considerando-se a importância capital das sociedades cooperativas no interior da economia solidária, ainda nesse capítulo será traçado um panorama do movimento cooperativo no Brasil e nos demais países da América Latina, sob forte direcionamento e intervenção estatais, cujas seqüelas ainda hoje permanecem. No caso brasileiro em especial, a Constituição Federal de 1988 e o Novo Código Civil de 2002 trouxeram novas perspectivas ao movimento cooperativo, confrontado em suas bases pelas transformações ocorridas na sociedade e no mundo do trabalho a partir da década de 1980. Além disso, um dado considerável é que tramitam atualmente três projetos de lei sobre as sociedades cooperativas no Senado Federal, estando sob análise, discussão e forte correlação de forças entre grupos políticos antagônicos.

No terceiro e último capítulo, o objetivo será a compreensão das políticas públicas, perpassadas por confrontos de idéias e interesses existentes entre forças hegemônicas à frente do poder governamental, procurando refazer um rápido percurso histórico-político sobre as respostas e as decisões sobre políticas públicas oriundas do Estado às expressões da “questão social” no Brasil. Esse retrospecto se faz necessário para maior compreensão do papel do Estado que, na década de 1990, passou e ainda possa profundas “reformas” estruturais, o que se reflete na arquitetura das políticas públicas, principalmente as de viés econômico e social. Esse complexo panorama prepara o leitor para compreender as limitações, bem como o leque de possibilidades do Estado brasileiro para, mesmo num contexto adverso, desenvolver políticas públicas de fomento à economia solidária.

O desafio está lançado: no universo do Estado brasileiro, reduzido em suas funções precípuas, pressionado pelas exigências de organismos internacionais, privatizado em setores e serviços essenciais para a maioria da população brasileira, ainda há espaços para a proposição de políticas públicas abrangentes, que incentivem a geração de trabalho e renda sob princípios emancipatórios opostos aos do sistema capitalista dominante? É o que se procurará investigar trilhando os caminhos a seguir.

Capítulo 1

A GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA E SEUS IMPACTOS NO BRASIL

O presente capítulo constitui-se em uma tentativa de entendimento teórico sobre o fenômeno da chamada “globalização”, como denominam alguns, ou “mundialização”, como preferem outros pesquisadores e estudiosos do tema¹⁰, bem como seus reflexos na dinâmica da vida social em todo o mundo. Apesar das imprecisões e idéias conflitantes que o termo “globalização” possa conter, torna-se imprescindível a pesquisa científica em torno desse objeto a fim de ser melhor compreendido, pois tem havido inúmeros debates e divergências entre os autores.

O termo “globalização” tornou-se significativo internacionalmente por representar os interesses dominantes de um bloco de países, liderado pelos Estados Unidos, como se fora um “caminho sem volta” na marcha da história e por essa mesma razão carrega em si uma função mistificadora. Desse modo, não é possível simplificar uma concepção que, por sua natureza, já é bastante complexa. Esse é o desafio proposto.

É impossível pensar no processo de globalização sob o aspecto puramente econômico, pois seus reflexos permeiam a esfera política, tecnológica, cultural e social, causando transformações em todos os espaços do planeta. As transformações nas relações econômicas geram mudanças nas formas de gestão pública e no papel dos Estados-nação historicamente construídos. Nesse sentido,

¹⁰ A partir dos diferentes autores estudados, conclui-se que os dois termos possuem basicamente o mesmo significado: verifica-se que nos países de língua francesa utiliza-se o termo “*mondialisation*”, nos países de língua espanhola e inglesa o termo utilizado é “*globalization*” e na língua alemã, o termo é “*globalisierung*”. Ao serem traduzidos para o português, pode haver alguma diferenciação entre os termos, mas não em seus conteúdos.

observa-se a aplicação, nas últimas décadas, de políticas de inspiração neoliberal, trazendo sérias conseqüências aos países mais pobres, principalmente os da América Latina.

Compreender a conjuntura mundial na qual o Brasil se encontra e os rebatimentos desse contexto que contribuem para o aumento da exclusão social e da pobreza no país são o objetivo último do capítulo em questão.

1.1. O fenômeno da globalização e as transformações nas relações de produção

O século XX passou por profundas modificações em termos de conjuntura econômica, social e jurídico-política. A maior delas foi denominada a “grande transformação”, expressão usada por P. Mercado Pacheco¹¹, causada por dois fenômenos estreitamente interdependentes entre si: uma mundialização¹² desigual das relações sociais e uma nova revolução industrial.

“A mundialização desigual das relações sociais é uma globalização multifacetária – econômica, dos fluxos de bens e de comunicação, que cria relações de interdependência entre as distintas populações do planeta e reorganiza o tempo e a distância na vida social.”¹³ Significa a quebra de barreiras para os incessantes fluxos financeiros, de bens e de serviços, bem como estabeleceu a globalização das comunicações, impondo uma nova estruturação do espaço, das distâncias e do

¹¹ PACHECO, P. Mercado. **Transformaciones económicas y función de lo político em la fase de la globalización**. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, España, 1997, p. 32, citado por CAPELLA, J. R. **Fruto Proibido. Uma aproximação histórico-teórica ao estudo do Direito e do Estado**. Trad. Gresiela N. da Rosa e Lédio R. de Andrade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 236.

¹² A expressão “mundialização do capital” e o termo “globalização” serão utilizados como equivalentes no decorrer desse trabalho, conforme as referências feitas pelos autores estudados.

¹³ CAPELLA, J. R., *op. cit.*, p. 237.

tempo. A mundialização se traduz, principalmente, em interdependência, pois os acontecimentos produzem efeitos simultâneos em todos os locais do planeta.

Para M. Husson¹⁴, a mundialização inclui a formação de um mercado unificado, com companhias mundializadas e uma base planetária de concepção, produção e distribuição de produtos e serviços. Para ele, “... é um processo contraditório, desigual e assimétrico, intensificado pela revolução tecnológica, sobretudo com a horizontalização das empresas e sua ligação pela rede informática; e pelo neoliberalismo, cuja essência é o afastamento dos obstáculos à circulação do fluxo de mercadorias e dinheiro, pela via da contra-reforma do Estado”.¹⁵

Cabe ressaltar que, de acordo com François Chesnais¹⁶, a expressão “mundialização financeira” designa as interligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros originados pela desregulamentação que possibilitou a abertura interna e externa dos sistemas nacionais a partir de 1979. Para ele, destacam-se três etapas distintas no processo de mundialização financeira: a primeira, que vai de 1960 a 1979, denominada de “etapa de internacionalização financeira indireta de sistemas nacionais fechados”, caracterizou-se pela evolução dos Estados Unidos em direção às finanças de mercado. Na segunda etapa, chamada de “desregulamentação e liberação financeira”, ocorrida entre 1980 e 1985, houve a passagem simultânea para as finanças de mercado e para a interligação dos sistemas nacionais pela liberação financeira; e na terceira, denominada de “generalização da arbitragem e incorporação dos mercados emergentes”, de 1986 a 1995, acentuou-se a interligação, a extensão da arbitragem e ocorreu a incorporação dos mercados emergentes do terceiro mundo¹⁷.

Entretanto, para esse autor, a integração dos mercados se deu de forma “incompleta”, pois o sistema é hierarquizado, sendo dominado pelo sistema

¹⁴ HUSSON, Michael. **Estado e Mundialização**. (1994), citado por BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 45.

¹⁵ *Ibid.*, p. 45.

¹⁶ CHESNAIS, François (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998, p. 12.

¹⁷ *Ibid.*, p. 23-31.

financeiro dos Estados Unidos, marcado pela ausência de instâncias de supervisão e controle mundiais, sendo que a unidade dos mercados financeiros é assegurada pelos operadores financeiros e pelos gestores dos mercados mais importantes e mais internacionalizados. O autor ainda ressalta que em relação à produção e comercialização de mercadorias materiais e imateriais, o termo “globalização” traduz a capacidade estratégica do grande grupo oligopolista em adotar abordagens e condutas globais, o mesmo ocorrendo na esfera financeira em relação às operações dos investidores financeiros e composição de ativos.¹⁸

François Chesnais prefere a utilização do termo “mundialização”, pois explica que o termo “globalização” provém das Escolas de Administração norte-americanas, que pregam a liberalização e a desregulamentação da economia, identificando esse processo como “natural, benéfico e necessário”, ao qual todas as economias devem adaptar-se.

Também na opinião de J. R. Capella, a mundialização se deu de forma desigual, formando-se um “núcleo tripolar no norte”, constituído pelos Estados Unidos, União Européia e Japão, e um no “sul”, formado por países periféricos e não desenvolvidos. O “norte”, com 20% da população do planeta, consome 80% da produção mundial; no “sul”, um terço das pessoas com idade laboral não tem emprego e o número de pobres aumenta semanalmente em meio milhão de pessoas¹⁹.

Ainda segundo Capella, a denominada “nova revolução industrial” pauta-se no emprego de novos materiais de origem química ou bioquímica, na introdução generalizada da informática em todas as esferas da sociedade, principalmente na produção e no consumo privado, além da adoção de novas formas organizativas para o desenvolvimento dos processos econômicos. Dentre esses aspectos, o autor ressalta a formação das empresas transnacionais: “O capital não

¹⁸ *Ibid.*, p. 12-13.

¹⁹ Dados referentes a 1997, citados por CAPELLA, *op. cit.*, p. 238-239.

conhece pátria; esta nova forma empresarial de organização e concentração do capital salta ademais por cima das fronteiras estatais”²⁰.

As empresas transnacionais operam através de vários países simultaneamente e cresceram num ritmo acelerado: em 1997 eram mais 40.000; as duzentas maiores e mais importantes têm um volume de negócios superior a 25% da atividade econômica mundial, mas empregam menos de 0,75% da mão de obra do planeta²¹. Além disso, surgem anualmente entre quatro e cinco mil novas empresas transnacionais, mas o surpreendente é que apenas aproximadamente 600 dessas empresas controlam amplas áreas de atividades, constituindo o que a Organização das Nações Unidas denomina de “galáxias econômicas”. Essas empresas são responsáveis pelo surgimento de 80 a 90% das novas tecnologias, o que lhes confere imenso poder de controle sobre a economia mundial.²²

“O peso das transnacionais é reforçado pelo fato de que se trata cada vez menos de simples empresas que produzem em escala mundial, e cada vez mais de empresas organizadoras da produção, comercialização, financiamento e promoção, com impacto de reordenamento do universo econômico...”²³. Essas empresas se concentram cada vez mais em produtos “intangíveis” que geram renda e constituem um complexo sistema que envolve mídia, financiadores, distribuidoras, empresas de advocacia, sistemas de pressão política nos vários países onde atuam, tecendo uma vasta rede de interdependência e, conseqüentemente, de poder.

Em suma, as empresas transnacionais representam uma nova forma organizativa com grande concentração de capital, com capacidade de decisão e estrutura capaz de operar em redes, relativizando as fronteiras dos Estados-nação anteriormente estabelecidas.

²⁰ *Ibid.*, p. 241.

²¹ Dados colhidos em I. Ramonet, “Regimes globalitaires”, em *Le Monde Diplomatique*, janeiro de 1997, citado por CAPELLA, *ibid.*, p. 241.

²² DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 85-86.

²³ *Ibid.*, p. 86-87.

Outra característica importante da “nova revolução industrial” é a geração de mercadorias imateriais, principalmente nos mercados financeiros, através dos quais é possível comprar, vender, hipotecar e usar como garantia bens “futuros”, trocando-os por dinheiro efetivo no “presente”. Os produtos da indústria cultural também se encaixam nesse novo panorama, pois sua concentração em grandes empresas que somente divulgam seus próprios livros, músicas, filmes e jornais, auto-referenciando-se, transformam os conteúdos de consciência em poder de manipulação das massas.

Sob outro ponto de vista para análise do fenômeno da globalização, Luis Fernandes²⁴ ressalta que os importantes fatos históricos ocorridos entre o final da década de 1980 e o início dos anos 1990, determinaram um processo de rápidas mudanças políticas e econômicas no mundo. Até mesmo os analistas e os cientistas políticos internacionais foram surpreendidos por acontecimentos como, por exemplo, o fim da chamada “Guerra Fria”, a queda do Muro de Berlim em 1989 e o fim do socialismo real; a desintegração da União Soviética em dezembro de 1991 e seu desdobramento em novos Estados soberanos como a Ucrânia, Rússia, Lituânia, etc.; a formação de blocos econômicos regionais como a União Européia, o Nafta²⁵, o Mercosul²⁶, dentre outros; o grande crescimento econômico de alguns países asiáticos como o Japão, Taiwan, China, Hong Kong e Cingapura, levando a crer que poderiam constituir a região mais rica do século XXI; o fortalecimento e desenvolvimento do capitalismo em sua atual forma; o grande desenvolvimento científico e tecnológico ou Terceira Revolução Industrial ou Tecnológica, dentre outros fatos marcantes.

Após a II Guerra Mundial e até praticamente 1989, ano da queda do Muro de Berlim, o mundo vivia no clima da “Guerra Fria” no qual, de um lado, havia o bloco de países capitalistas, comandados pelos Estados Unidos e, de outro,

²⁴ FERNANDES, L. Globalização e agenda neoliberal. In **Dilemas da atualidade: globalização, neoliberalismo, crise do Estado, reestruturação produtiva, questão agrária e desafios do sindicalismo**. São Paulo: Centro de Estudos Sindicais, 1997.

²⁵ Nafta: *North american free trade agreement*, ou seja, Tratado norte-americano de livre comércio.

²⁶ Mercosul: Mercado Comum do Cone Sul.

o de países socialistas, liderado pela ex-União Soviética, configurando uma ordem mundial bipolar ou um sistema de polaridades definidas. Esse quadro se modificou com os eventos histórico-sociais já citados: de um sistema de polaridades definidas passou-se, então, para um sistema de polaridades indefinidas ou para a multipolarização econômica do mundo; do confronto ideológico, capitalismo *versus* socialismo real, passou-se para a disputa econômica entre países e blocos de países.

Para Anthony Giddens²⁷, não houve uma multipolarização, mas sim uma unipolarização econômica do mundo: aqueles que vivem fora da Europa ou dos Estados Unidos têm a impressão de que está havendo uma ocidentalização, mais precisamente uma “americanização”, posto que os Estados Unidos são atualmente, na opinião do autor, a única superpotência econômica, cultural e militar dominante em todo o planeta.

O grande beneficiário dessas mudanças, historicamente rápidas, foi o sistema capitalista, que pôde expandir-se praticamente hegemônico na organização da vida social nas esferas política, econômica e cultural. Assim, o capitalismo mundializou-se e invadiu os espaços geográficos que até então se encontravam sob o regime de economia centralmente planejada ou nos quais ainda se pensava poder viver a experiência socialista.

Enquanto se realiza cada vez mais completamente, o mercado mundial tende hoje a modificar as fronteiras do Estado-nação. Num período anterior, os Estados-nação eram os atores principais da moderna organização imperialista de produção e intercâmbio global, mas para o mercado mundial eles aparecem cada vez mais meros obstáculos, de acordo com Michael Hardt e Antonio Negri²⁸. O fato é que os conglomerados multinacionais não estão vinculados a qualquer base nacional e guiam-se pela racionalidade do “mercado”, que exige cada vez mais a

²⁷ GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós**. Trad. Maria Luíza X. de A. Borges – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 25.

²⁸ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Trad. Berilo Vargas – 4. ed. – Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

supressão das soberanias nacionais. Nesse sentido, o papel dos Estados-nação passa por uma crise a partir da qual é necessária uma redefinição.

Retomando-se o ponto inicial, denominou-se globalização ao conjunto de transformações na ordem política e econômica mundial que vêm acontecendo nas últimas décadas. O foco central da mudança é a integração dos mercados numa "aldeia-global", explorada pelas grandes corporações internacionais. A idéia é que os Estados deveriam abandonar gradativamente as barreiras tarifárias para proteger sua produção da concorrência dos produtos estrangeiros e abrir-se ao comércio e ao capital internacional. Para os economistas, a globalização diz respeito à dissolução das barreiras nacionais à operação de mercados de capital que teve início nos anos 1980²⁹.

Porém, na realidade isso não tem ocorrido: a tendência dos países mais ricos é exatamente contrária, pois verifica-se que atuam no mercado internacional com proteções tarifárias, bem como praticam um amplo sistema de subsídios a determinados setores de suas economias³⁰.

De acordo com Milton Santos³¹, a globalização se alicerça em duas colunas centrais: o dinheiro mundializado e a informação. Porém, para os países mais pobres, esses aspectos parecem se formar como algo autônomo à sociedade: a informação é centralizada na mão de poucos, pois tudo passa por um "filtro deformante", apesar de tecnicamente chegar a todo o planeta. Em relação ao capital, graças à sua volatilidade, o mundo se torna cada vez mais fluido. Com a rede de informação, os desdobramentos da globalização ultrapassam os limites da economia e provocam uma certa homogeneização cultural entre os países.

²⁹ OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (edit.). **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Trad. Eduardo F. Alves; Álvaro Cabral, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996, p. 340.

³⁰ Haja vista as disputas que vêm ocorrendo atualmente na Organização Mundial do Comércio (OMC): se os impostos e os subsídios à agricultura nos países ricos caíssem para o mesmo nível dos manufaturados, os países em desenvolvimento exportariam 40 bilhões de dólares ao ano a mais. Hoje os países ricos gastam 880 milhões de dólares por dia em subsídios e os impostos de importação cobrados pelos americanos chegam a ser de 350%. (NUCCI, Carina. Operação salvamento na OMC. In: **Revista Veja**. São Paulo: Abril Ed.; ed. 1865, ano 37, n. 31, 04/08/2004, p. 52-53.)

³¹ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. - 6. ed. - Rio de Janeiro: Record, 2001.

Conforme Hardt e Negri³², uma das consequências geográficas da passagem de uma economia industrial para uma economia de informação é a descentralização da produção, o que dispersou as fábricas e esvaziou as cidades fabris: a rede de trabalho não requer território, nem centro físico. As situações de emprego se tornam cada vez mais precárias, como pode se verificar através da existência, hoje, do trabalho *free-lance*, trabalho em casa, trabalho “terceirizado”, trabalho em tempo parcial, dentre outras formas.

A novidade da infra-estrutura de informação é que ela está embutida nos novos processos de produção e lhes é intrínseca. Em termos políticos, a rede de informações é uma combinação de um mecanismo democrático com um mecanismo oligopolista. É democrático por ser horizontal e desterritorializado, como por exemplo, a Internet³³; é oligopolista por ter um único ponto de transmissão, como as principais redes de televisão, de rádio e jornais. Essas redes comunicacionais, apesar de oferecerem a promessa de uma nova democracia e igualdade social, na verdade criam novas linhas de desigualdade e exclusão porque a grande maioria da população mundial sequer tem acesso a essas novas tecnologias.

A globalização é marcada pela expansão mundial das grandes corporações internacionais³⁴. Outro ponto que se destaca nesse processo é a mudança significativa no modo de produção das mercadorias: auxiliadas pelas facilidades de comunicação e dos transportes, as empresas transnacionais instalam suas fábricas em qualquer lugar do mundo onde existam as melhores vantagens fiscais, mão-de-obra e matérias-primas mais baratas. Essa tendência leva a uma transferência de empregos dos países ricos, que possuem altos salários e benefícios sociais e trabalhistas, para as nações industriais emergentes que não os têm, como, por exemplo, os países asiáticos.

³² HARDT, M; NEGRI, A., *op. cit.*, p. 315.

³³ Rede mundial de computadores.

³⁴ Essas corporações exercem um papel decisivo na economia mundial: segundo pesquisa do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de São Paulo, em 1994 as maiores empresas do mundo (Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo, General Motors, Marubeni, Ford, Exxon, Nissho e Shell) obtiveram um faturamento de 1,4 trilhão de dólares. Esse valor equivale à soma dos PIBs do Brasil, México, Argentina, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai, Venezuela e Nova Zelândia. (FERNANDES, L., *op. cit.*, p. 33)

Com um eficiente sistema de distribuição, as empresas enviam seus produtos para todas as partes do mundo, fazem uma intensa publicidade, enfatizam seu comércio, criando necessidades humanas inimagináveis, num mundo em que ainda não foram resolvidas as questões básicas de sobrevivência de centenas de milhões de seres humanos.

De acordo com Otávio Ianni³⁵,

... o capitalismo atinge uma escala propriamente global. Além das suas expressões nacionais, bem como dos sistemas e blocos articulando regiões e nações, países dominantes e dependentes, começa a ganhar perfil mais nítido o caráter global do capitalismo. Declinam os estados-nações, tanto os dependentes como os dominantes. As próprias metrópoles declinam, em benefício de centros decisórios dispersos em empresas e conglomerados.

Nesse sentido, conforme Anthony Giddens³⁶ a globalização não é um processo singular. Ao contrário, constitui-se de um conjunto complexo de processos que operam muitas vezes de maneira contraditória ou antagônica sobre os vários aspectos da vida, influenciando os poderes locais, os hábitos culturais, os valores familiares, os fundamentos da democracia, entre outros.

Por outro lado, a globalização em si, não é um acontecimento recente. Para Enrique R. Lewandowski³⁷, entendida em sentido amplo, essa tendência desenvolve-se desde o passado remoto da humanidade, com as migrações do *Homo Sapiens*, passando pelas conquistas dos romanos, pela expansão do Cristianismo e do Islã, até as grandes navegações da Era Moderna, com a expansão marítimo-comercial européia, consequência do próprio capitalismo que continuou nos séculos seguintes.

No sentido mais estrito, ainda segundo o mesmo autor, a globalização corresponde a uma intensa circulação de bens, capitais e tecnologia através das fronteiras nacionais, representando uma nova etapa na evolução do capitalismo. O

³⁵ IANNI, Otávio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 39.

³⁶ GIDDENS, A., *op. cit.*, p. 23.

³⁷ LEVANDOWSKI, Enrique R. **Globalização, Regionalização e Soberania**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2004, p. 297.

que diferencia aquela globalização da atual é a velocidade e abrangência de seu processo, infinitamente maiores hoje. Mas o que chama a atenção na atual é, sobretudo, o fato de generalizar-se em vista da falência do socialismo real: quase todos os países do mundo tornaram-se, simultaneamente, capitalistas, globalizados e democráticos.

Segundo Chantal Mouffe³⁸, após a queda do bloco comunista a unidade criada na luta contra o “inimigo comum” desapareceu e abriu-se espaço para o surgimento de antigos antagonismos, como os étnicos, os nacionalistas, os religiosos e outros. A identidade da democracia está em jogo, pois sua “negação” (o “outro” comunista) desapareceu, gerando uma profunda crise de identidade política que está afetando a democracia liberal. A expansão da idéia de democracia está ligada à crença na sua universalização, na identificação cada vez maior com o “capitalismo democrático-liberal realmente existente”, sendo que sua dimensão política se limita à esfera da legalidade.

Desse modo, há perigos para a democracia quando um aparente “excesso de consensos” encobre a marginalização de grupos inteiros que estão fora do embate político, uma vez que esses excluídos podem se unir a movimentos fundamentalistas ou a outras formas de democracia populista e antiliberal. Os que estão à margem do processo democrático não são compreendidos como “opositores” com os quais se pode discutir e negociar, mas sim como “inimigos” que devem ser destruídos. A democracia pluralista só pode sobreviver se reconhecer a natureza do “político”, ao invés de negar sua existência.

“Longe de ser o resultado necessário de uma evolução moral da humanidade, a democracia é algo de incerto e improvável e nunca deve ser tida como garantida. É sempre uma conquista frágil, que precisa ser defendida e aprofundada. (...) Um processo democrático saudável exige um choque vibrante de posições políticas e um conflito aberto de interesses.”³⁹

³⁸ MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Trad. Ana Cecília Simões; Lisboa, Portugal: Gradiva Publicações, 1996, p. 14-17.

³⁹ *Ibid.*, p. 17.

De volta ao tema da globalização, é importante destacar que, conforme Lewandoski⁴⁰, esta não se resume a essa nova etapa do modo de produção capitalista, mas relaciona-se com a universalização dos padrões culturais e com a necessidade de equacionamento comum dos problemas que afetam todo o planeta, como a degradação do meio ambiente, o desrespeito aos direitos humanos, a disseminação de doenças endêmicas, a multiplicação dos conflitos regionais, dentre outros.

Na opinião de autores como Hardt e Negri⁴¹, há uma nova forma global de economia denominada de “Império”, que não se confunde com a noção tradicional de “imperialismo”. Para eles, “os Estados Unidos não são, e nenhum outro Estado-nação poderia ser, o centro de um novo projeto imperialista. O imperialismo acabou. Nenhum país ocupará a posição de liderança mundial que as avançadas nações européias um dia ocuparam”⁴². Entretanto, ao se considerar o termo “Imperialismo” como uma “política de expansão e domínio territorial e/ou econômico de uma nação sobre as outras”⁴³, infere-se que no atual quadro de correlação de forças internacionais, pode-se dizer que há sim uma nova forma de imperialismo, não necessariamente em relação à expansão territorial, mas sobretudo no que diz respeito à influência e expansão econômica e cultural dos Estados Unidos em relação aos demais países.

Esse “Império” apresenta-se como uma forma paradigmática de biopoder⁴⁴, com o objetivo de controlar a vida social como um todo. Assim, seu conceito caracteriza-se

⁴⁰ LEVANDOWSKI, E., *op. cit.*, p. 297.

⁴¹ HARDT, M.; NEGRI, A., *op. cit.*, p. 12.

⁴² *Ibid.*, p. 14.

⁴³ FERREIRA, A. B. H., *op. cit.*, p. 352.

⁴⁴ Conforme Michel Foucault, nos séculos XVII e XVIII surgiram diversas técnicas de poder que eram centradas no corpo individual e na vigilância desses corpos, denominado “poder disciplinar”. No final do século XVIII surge outra forma de poder, que não exclui a primeira, mas a integra, pois não visa o “homem-corpo”, mas o homem vivo: dirige-se à multiplicidade de homens, à massa global afetada por processos próprios da vida, como o nascimento, a morte, as doenças, etc. Trata-se do “biopoder”. (FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). Trad. Maria Emantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 185.)

... fundamentalmente pela ausência de fronteiras: o poder exercido pelo Império não tem limites. Antes e acima de tudo, portanto, o conceito de Império postula um regime que efetivamente abrange a totalidade do espaço, ou que de fato governa todo o mundo civilizado. Nenhuma fronteira territorial confina seu reinado. Além disso, apresenta-se (...) como uma ordem que na realidade suspende a história e dessa forma determina, pela eternidade, o estado de coisas existentes.⁴⁵

Nesse contexto, baseados na obra de Michel Foucault⁴⁶, esses autores afirmam que o poder seria expresso como um controle que se estende pelas profundezas da consciência e dos corpos da população, ao mesmo tempo em que se expande através da totalidade das relações sociais. Essa transição paradigmática lidaria, assim, fundamentalmente, com o paradoxo da pluralidade e da multiplicidade.

Os autores ressaltam o papel das corporações transnacionais, assim como das redes de comunicação, na medida em que as primeiras constroem o tecido conectivo fundamental do mundo biopolítico em importantes sentidos, e as últimas, têm a função de organização do movimento de globalização.

Com efeito, as grandes potências industriais e financeiras produzem não só mercadorias, mas também subjetividades, isto é, fabricam os produtores. Na esfera biopolítica, a vida é levada a trabalhar para a produção e a produção é levada a trabalhar para a vida. De igual forma a linguagem, à medida que comunica, produz mercadorias, mas, além disso, cria subjetividades, põe umas em relação às outras, e as ordena.

Desse modo, na atual fase histórica do sistema capitalista vem ocorrendo fusões de grandes empresas com ampliada concentração do poder político-econômico e aumento de sua influência cultural. Junto com os fundos de pensão, fundos mútuos de investimento e outras instituições similares, essas grandes empresas, com sede em países desenvolvidos, operam financeiramente no mundo inteiro.

⁴⁵ HARDT, M.; NEGRI, A., *op.cit.*, p. 14.

⁴⁶ Michel Foucault (1926-1984), pensador estruturalista francês, que elaborou uma análise original dos discursos que regem as instâncias de saber e poder da sociedade, além de criticar a psiquiatria e a psicanálise tradicionais.

Com exceção dos fundos de pensão, que precisam operar nos limites da prudência e com perspectiva de longo prazo, os demais fundos e outras instituições financeiras ou empresas, além de aplicar nos setores da indústria clássica e principalmente nos de tecnologia de ponta e de serviços, controlam usualmente os capitais voláteis ou de curto prazo. Esses fundos fazem investimentos especulativos nas bolsas de valores de todo o mundo movimentando-se rapidamente em transações controladas por redes eletrônicas, ignoram fronteiras nacionais e buscam espaços geográficos que lhes ofereçam rentabilidade e procuram fugir do controle dos Estados nacionais, cujos governos se sentem impotentes em discipliná-los.

Segundo François Chesnais⁴⁷, “as instituições financeiras que mais se beneficiaram da passagem às finanças de mercado, da liberalização e da desregulamentação foram os fundos de pensão e *mutual funds*, cujo total de ativos já ultrapassa, de longe, todos os outros que intervêm no sistema financeiro mundial.”

Dessa forma, as empresas transnacionais comandam a economia mundial e influem sobremaneira no arranjo espacial e na organização do espaço geográfico das nações, segundo seus interesses ou conveniências. A flexibilidade de negociação dessas empresas em vários espaços geográficos ao mesmo tempo aumentou com a revolução científica da eletrônica, que rompeu as distâncias na comunicação: o simples apertar de uma tecla de computador pelos especialistas em mercado financeiro transfere milhões de dólares da bolsa de valores de um país para outro. Se o mercado é propício aos investimentos, o capital especulativo é transferido para o que chamam de “mercado emergente” com uma rapidez nunca vista.

Ante esse contexto e conseqüentes determinações que o fenômeno da globalização impôs ao mundo, cabe verificar quais os reflexos gerados pelas recentes transformações nas relações de produção, bem como seus desdobramentos.

⁴⁷ CHESNAIS, F., *op.cit.*, p. 21.

Considera-se importante para o entendimento dessas mudanças a obra de Karl Marx⁴⁸, cujo núcleo do pensamento é sua interpretação do homem e das necessidades humanas: para satisfação de suas necessidades, o homem interage com a natureza, descobre-se como ser produtivo e passa a ter consciência de si e do mundo, construindo a história no processo de criação do homem através do trabalho produtivo. A concepção materialista da história de Marx se pauta na análise do trabalho e do tipo de relações de produção que se desenvolvem, principalmente os acontecimentos econômicos e tecnológicos.

Para Marx⁴⁹, “... o trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, em sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a Natureza”. Através dessa relação, os objetos naturais são transformados em valores de uso a fim de satisfazer as necessidades humanas e produzir os bens materiais imprescindíveis à reprodução das sociedades.

Através do trabalho, o homem estabelece relações com outros homens, relações essas que devem estar de acordo com as forças produtivas. Nesse sentido, o desenvolvimento das forças produtivas deve se coadunar com o tipo de relações de produção estabelecidas, o que dá origem à denominada “infra-estrutura” da sociedade, no pensamento de Marx. Essa base infra-estrutural determina a superestrutura, cujo conjunto forma a estrutura social.

As investigações de Karl Marx⁵⁰ levaram à constatação de que as relações jurídicas e as formas de Estado não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela evolução geral do espírito humano, pois têm suas raízes nas condições materiais de existência em sua totalidade.

O autor conclui que a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política. Isso ocorre porque na produção social da própria

⁴⁸ Anotações realizadas durante aula do dia 22/04/03, na disciplina de Teoria do Estado, ministrada pelo Prof. Dr. Ricardo Marcelo Fonseca, do Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.

⁴⁹ MARX, K., *op. cit.*, p. 297.

⁵⁰ MARX, K. Prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política. In: FERNANDES, Florestan (org.). **K. Marx, F. Engels: História**. – 2. ed. – São Paulo: Ática, p. 231, (Coleção Grandes Cientistas Sociais), 1984.

existência, os homens entram em relações determinadas e necessárias, independente de sua vontade. Essas relações correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais.

“A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.”⁵¹

Em determinadas épocas, as forças produtivas da sociedade entram em conflito com as relações de produção existentes ou com as relações de propriedade estabelecidas, transformando-se numa época de revolução social. Marx observa que se deve distinguir a transformação material das condições econômicas de produção, das formas ideológicas, ou seja, jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, sob as quais os homens adquirem consciência desse conflito. Uma sociedade jamais desaparece antes que sejam desenvolvidas todas as forças produtivas que possa conter, e as relações de produção novas e superiores não tomam jamais o seu lugar antes que as condições materiais de existência tenham sido incubadas no seio da velha sociedade, como por exemplo, os modos de produção asiático, antigo, feudal, burguês moderno e, por extensão, a atual fase de globalização da economia.

Ainda de acordo com Marx, quando as relações de produção se alteram, elas transformam a superestrutura, ou seja, o direito, a religião, as organizações políticas e outras áreas. A visão de Marx é radicalmente histórica e material, explicando o surgimento do modo de produção capitalista e do Estado moderno a partir da falência do modo de produção feudal, e não sob a visão idealista dos contratualistas⁵².

⁵¹ *Ibid.*, p. 233.

⁵² Dentre os principais contratualistas pode-se citar Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, para os quais a formação do Estado moderno se deu a partir de um “contrato social” entre os homens.

Hardt e Negri⁵³ apontam que, de acordo com Marx, existe uma relação intrínseca entre capitalismo e expansão e esta tende a tomar a forma política imperialista, pois o capital opera mediante uma reconfiguração das fronteiras do interior e do exterior. A expansão constante é uma tentativa inadequada, mas necessária, para saciar a necessidade de novos mercados, que é a essência do capital.

De acordo com Karl Marx e Rosa Luxemburgo, estudados pelos autores⁵⁴, a relação desigual entre o trabalhador como produtor e o trabalhador como consumidor é a causa da necessidade de expansão do capital. Além disso, o trabalho se torna cada vez mais produtivo: com o aumento da produtividade e o aumento da composição do capital, ele se torna uma parte cada vez menor do valor total das mercadorias, e desse modo, precisa ampliar os seus domínios. A solução é descobrir mercados não capitalistas para permutar mercadorias e realizar o valor do capital.

Sob esse ponto de vista, o capital se amplia para satisfazer suas necessidades de realização e encontrar novos mercados, além de preparar os requisitos necessários ao momento posterior no ciclo de acumulação: o processo de capitalização⁵⁵. A mais valia⁵⁶ se realiza primeiro em forma de dinheiro, depois precisa ser reinvestida em produção, ou seja, convertida de volta em capital. Isso ocorre porque é necessário que haja um capital constante, como matérias primas, maquinário, etc., e um capital variável adicional, que é a força de trabalho.

⁵³ HARDT, M.; NEGRI, A., *op. cit.*, p. 241.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 242-248. As principais obras analisadas foram MARX, K. **O capital**, vol. 1, trad. Ben Fowkes, New York: Vintage, 1976 e LUXEMBURGO, R. **The accumulation of capital**, trad. Agnes Schwarzschild, New York: Monthly Review Press, 1968.

⁵⁵ Significa a “incorporação ao ciclo cada vez maior da produção e acumulação capitalistas” (*Ibid.*, p. 246).

⁵⁶ A mais valia pode ser entendida como a diferença entre o valor do produto em si e o valor do capital envolvido no processo de produção. O último é constituído por duas partes: o capital constante (valor gasto em meios de produção) e o capital variável (pagamento pelo dispêndio da força de trabalho). A mais valia é, portanto, a diferença entre o valor da força de trabalho no início do processo e o valor produzido por essa força de trabalho em ação, que é apropriado pelo capitalista sem que um equivalente seja dado em troca, uma vez que os resultados do trabalho excedente não são remunerados pelo capitalista. (BOTTOMORE, Tom (ed.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998, p. 227)

Para que a expansão capitalista possa ocorrer, utiliza-se cada vez mais os ambientes não capitalistas para se ter à disposição meios de produção ilimitados. Isso não significa que o capitalismo internaliza esses ambientes, que continuam sendo “exteriores”. Desse modo, ocorre a “proletarização” progressiva do ambiente não capitalista e a contínua reabertura dos processos de acumulação primitiva, pois o ambiente não capitalista é submetido formalmente ao capital.

A contradição fundamental da expansão capitalista é que a existência do ambiente não-capitalista satisfaz a necessidade do capital de realizar a mais-valia, como acima explicado. Porém, uma vez cooptado, ocorre gradualmente a internacionalização desse ambiente, que já não é mais um “exterior” necessário para realizar a mais-valia do capital. Ou seja, a sede do capital precisa sempre ser saciada com novos mercados e novas fronteiras, porém a Terra é finita. Apesar do imperialismo ser o método histórico de prolongar a carreira do capitalismo, é também o meio seguro de levá-lo a uma rápida conclusão⁵⁷.

Nessa linha de raciocínio, pode-se dizer que as relações econômicas, produtivas e financeiras no capitalismo vêm se alterando ao longo das últimas décadas de modo a causar uma significativa mudança na base material da sociedade, que é o fenômeno da globalização e seus desdobramentos. Essas alterações na infraestrutura provocam mudanças na superestrutura, ou seja, nas relações jurídicas e nas formas já consagradas de Estado concebidas na era moderna, que serão objeto de análise no próximo item.

⁵⁷ LUXEMBURGO, Rosa. **A acumulação do capital: estudo sobre a interpretação econômica do Imperialismo**. Trad. Moniz Bandeira. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1976, p. 444-447.

1.2. As políticas mundiais de inspiração neoliberal e o papel dos Estados-nação

Na atual conjuntura econômica e política, o neoliberalismo configura-se como o modelo sócio-político adequado a promover as mudanças necessárias à expansão do fenômeno da globalização, bem como à adaptação do papel dos Estados-nação. Esse modelo vem sendo adotado nos países ocidentais a partir dos anos 1980, tendo como característica primordial o afastamento do Estado em relação à gestão de diversos setores da economia.

Boaventura de Sousa Santos⁵⁸ considera que a forma dominante e hegemônica da globalização em curso é apenas uma forma de globalização: a neoliberal. Esta corresponde a um novo regime de acumulação do capital que, se por um lado o concentra provocando maiores desigualdades, por outro submete a sociedade às leis do “mercado”.

“A consequência principal desta dupla transformação é a distribuição extremamente desigual dos custos e das oportunidades produzidos pela globalização neoliberal no interior do sistema mundial, residindo aí a razão do aumento exponencial das desigualdades sociais entre países ricos e países pobres e entre ricos e pobres do mesmo país.”⁵⁹

O neoliberalismo inspira-se no liberalismo clássico⁶⁰, entendido como o conjunto de formulações teóricas de natureza ética, política e econômica que causou profunda influência nos processos de transformação da sociedade a partir do século XVIII. Sob as idéias liberais, principalmente a partir do pensamento de John

⁵⁸ SOUSA SANTOS, Boaventura (org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 14.

⁶⁰ “Doutrina política e econômica que, em suas formulações originais, postulava a limitação do poder estatal em benefício da liberdade individual. Fundamentado nas teorias racionalistas e empiristas do Iluminismo e na expansão econômica gerada pela industrialização, o liberalismo converteu-se, desde o final do século XVIII, na ideologia da burguesia em sua luta contra as estruturas que se opunham ao livre jogo das forças econômicas e à participação da sociedade na direção do Estado.” (NOVA Enciclopédia Barsa. São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações, 1998, vol. 9, p. 19)

Locke⁶¹, a burguesia buscava a separação entre Estado e sociedade, pretendendo separar o público do privado, reduzindo ao mínimo a intervenção do Estado na vida de cada um, especialmente no que diz respeito às atividades econômicas.

“O liberalismo tem uma crescente preocupação com a individualidade. O indivíduo é a origem e o destinatário do poder público, nascido de um contrato social voluntário no qual os contratantes cedem poderes, mas não sua individualidade quanto à vida, à liberdade e à propriedade.”⁶²

Segundo Gilmaísa M. da Costa⁶³, pode-se fazer referência a três formas de expressão do liberalismo clássico: o liberalismo ético, que diz respeito à garantia dos direitos individuais dentro de um Estado de Direito que preserve a liberdade de pensamento, de expressão e de religião; o liberalismo político, baseado nas teorias contratualistas, que se contrapõe ao absolutismo real, legitimando as formas de poder no consentimento dos cidadãos; e o liberalismo econômico, que pregou a retirada do poder da realeza nos negócios, que caracterizou a economia mercantilista, para a doutrina do *laissez-faire*. Adam Smith e David Ricardo⁶⁴ foram os principais representantes do liberalismo econômico, defendendo a propriedade privada dos meios de produção, a economia regulada pelo mercado e o Estado mínimo.

Em relação ao neoliberalismo, este se diferencia do liberalismo econômico clássico quanto à circulação internacional de bens e de capitais, pois sob seus princípios há a preocupação em se formar blocos econômicos que, sob a justificativa de maior facilidade na circulação da produção e conseqüente

⁶¹ Sobre esse tema, consultar LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Introd. de J. W. Gough; trad. de Magda Lopes e Marisa L. da Costa – Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, - (Coleção Clássicos do Pensamento Político).

⁶² COSTA, Gilmaísa M. da. Liberalismo e direitos humanos. In: **Serviço Social e Sociedade**. Revista quadrimestral de Serviço Social, ano XXIV – n. 74 – julho 2003, São Paulo: Cortez Editora, p. 153.

⁶³ *Ibid.*, p. 154-155.

⁶⁴ Para maior compreensão sobre o liberalismo econômico, consultar SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Os Economistas, v. II. São Paulo: Nova Cultural, 1985 e RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

barateamento, cria verdadeiras fortalezas protecionistas em torno das economias mais fortes.

A opção pelo modelo neoliberal marca o fim de uma época, iniciada após a II Guerra Mundial, em que se processou um considerável crescimento econômico em praticamente todo o mundo e um avanço nas conquistas e direitos sociais dos trabalhadores, graças à mobilização dos partidos políticos e sindicatos operários. Foi o período em que, principalmente nos países desenvolvidos, viveu-se o chamado “Estado de Bem-Estar Social”⁶⁵, considerado como uma reforma dentro do capitalismo, sob a pressão dos trabalhadores, com crescimento econômico, ampliação do fundo público para medidas de sustentação da acumulação e emprego para todos, sob a política keynesiana⁶⁶.

Na década de 1970, esse modelo foi abalado pela crise do petróleo e por uma recessão econômica mundial que provocaram aumento dos índices de inflação e das taxas de desemprego, fazendo com que algumas lideranças mundiais que defendiam o projeto social-democrata fossem, aos poucos, sendo substituídas por políticos liberais e conservadores na Grã-Bretanha, Estados Unidos e Alemanha.

Consideram-se como precursores do modelo neoliberal os governos de Margareth Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (Estados Unidos) no início dos anos 1980, quando ocorreram profundos cortes de investimentos sociais internamente, e percebeu-se uma grande preocupação com a formação de blocos econômicos que ajudassem a suprimir gastos com a circulação de produtos e

⁶⁵ Segundo Evaldo Vieira, o “Estado de Bem-Estar Social” tem origem na social-democracia e foi proposto pelo Partido Trabalhista Britânico. Baseava-se na construção de um Estado com amplos serviços sociais, apoiado em dois princípios keynesianos: a busca do pleno emprego e o desenvolvimento acelerado, custeado pelo tripé investimento estatal, investimento privado e poupança popular. O “Estado de Bem-Estar Social” foi possível em determinado momento do capitalismo, surgindo nos países altamente capitalizados, cujo crescimento no pós-guerra foi acelerado. (VIEIRA, Evaldo. Estado e Política Social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (org). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2001, p. 20)

⁶⁶ John Maynard Keynes, em obra publicada em 1936, pregava a necessidade do Estado atuar como regulador do sistema econômico, por meio de políticas orientadas no sentido de manter o pleno emprego. (KEYNES, John Maynard. O fim do *laissez-faire*. In: SZMERECSENYI, Tamás (org.). **John Maynard Keynes: economia**. Trad. Miriam M. Leite. São Paulo: Ática, 1978.)

capitais. No entanto, os setores estratégicos das economias norte-americana e inglesa continuavam sob protecionismo.

As bases do neoliberalismo e as idéias contrárias ao Estado intervencionista já se encontravam no texto “O caminho da servidão”, de Friedrich Hayek, em 1944. A partir da crise e recessão econômica de 1973, essas idéias se tornaram mais fortes, pois para Hayek e outros pensadores da mesma linha, as origens da crise se localizavam no poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, cujas pressões reivindicatórias sobre os salários e para aumento dos gastos sociais por parte do Estado corroeram as bases de acumulação capitalista.

Segundo Perry Anderson⁶⁷, na visão de Hayek esses dois processos destruíram os níveis mínimos de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que culminaram na crise das economias de mercado. Isto porque a satisfação das demandas sociais se dava nas condições limitadas de um sistema de acumulação privada.

Uma alternativa, segundo J. R. Capella⁶⁸, seria manter e alargar a orientação pública da economia e a redistribuição do produto social, “desprivatizando” as grandes corporações multinacionais e buscar as soluções dos problemas coletivos à margem do lucro privado. Esta proposta procurava superar o assistencialismo e indicava uma direção a partir de pressupostos socialistas, abrindo as empresas privadas aos princípios democráticos de direção e governo. A outra alternativa significava a resolução da crise do assistencialismo em favor das classes empresariais, recorrendo-se às políticas de “reprivatização” do Estado preconizadas pelo economista Milton Friedman⁶⁹, cujas propostas eram desmontar a organização

⁶⁷ ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 10-11.

⁶⁸ CAPELLA, J. R., *op. cit.*, p. 232-233.

⁶⁹ Milton Friedman, americano, nascido em 1912, é o mais conhecido economista da Escola Monetarista. Professor na Universidade de Chicago, defendia o poder do mercado livre e influenciou o governo de M. Thatcher na Inglaterra a adotar políticas monetaristas a partir de 1979. Disponível em:

<www.ideachannel.com/Friedman.htm> Acesso em 16/08/2004.

das classes trabalhadoras e seus sindicatos, assim como enfraquecer as instituições responsáveis pela política de redistribuição de rendas.

A segunda alternativa, a favor dos economicamente mais fortes, venceu e a solução, então, era clara: manter um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e movimentos operários, mas fraco nas intervenções sociais e econômicas.

De acordo com os dados levantados por P. Anderson⁷⁰, a partir da aplicação dos princípios neoliberais desde o final da década de 1970, os países da Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE) conseguiram reduzir os índices de inflação em média de 8,8% para 5,2% na década de 1980 e início dos anos 1990; a taxa de lucros das empresas aumentou cerca de 4,7% no mesmo período; o número de greves foi reduzido, assim como o reajuste dos salários pagos aos trabalhadores. Desse modo, houve um crescimento das taxas de desemprego, visto como um mecanismo “natural e necessário” de uma economia de mercado eficiente, bem como houve o aumento do grau de desigualdade entre os países da OCDE.

Esses resultados eram esperados a fim de reanimar o capitalismo mundial e restaurar as altas taxas de crescimento estáveis apresentadas antes da crise dos anos 1970. Porém, isso não ocorreu: a recuperação dos lucros não levou a uma recuperação dos investimentos. Ainda conforme o autor, a desregulamentação financeira, elemento crucial do programa neoliberal, criou condições propícias para a especulação financeira e não produtiva, havendo nos anos 1980 um aumento significativo dos mercados de câmbio internacionais com transações puramente monetárias, o que fez diminuir o comércio mundial de mercadorias reais.

Por outro lado, em relação aos gastos do Estado, esses não caíram em números absolutos, pois com o aumento do desemprego, milhares de pessoas se viram obrigadas a recorrer ao seguro-desemprego. Além disso, o aumento demográfico dos aposentados na população, levou o Estado a gastar mais em pensões e aposentadorias. Desse modo, o capitalismo avançado entrou novamente

⁷⁰ ANDERSON, P., *op. cit.*, p. 15.

em recessão no final dos anos 1980, com aumento da dívida pública na maioria dos países ocidentais e índices cada vez maiores em relação ao número de desempregados.

Conforme Laura T. Soares⁷¹, essa crise financeira e do comércio internacional, além da inflação crônica associada ao baixo crescimento econômico deram origem a um novo fenômeno denominado de “estagflação”. No período de 1980 a 1990, denominado de “década perdida”, houve a combinação de altas taxas de juros reais, baixa das taxas de poupança e de investimento, desaceleração econômica, reestruturação da poupança em detrimento dos depósitos bancários, financeirização das empresas, mas reduzido acesso a financiamentos para investimentos produtivos, o que provocou estagnação em relação ao desenvolvimento econômico, principalmente dos países da América Latina⁷².

Ante esse quadro, poderia se supor que o projeto neoliberal estaria fracassado, mas sua hegemonia e dinamismo continuaram a imperar, sobretudo com os acontecimentos do Leste Europeu e a queda dos regimes socialistas naquela região. Naqueles países, as políticas neoliberais foram deliberadamente aplicadas, com privatizações mais amplas e rápidas do que as que ocorreram no Ocidente, havendo queda de produção mais drástica e, conseqüentemente, promoção de maiores graus de desigualdade e desmontagem de serviços públicos. Os impactos do triunfo neoliberal foram sentidos em todo o mundo e em particular na América Latina, que foi a “terceira cena de experimentações neoliberais” de maneira sistemática⁷³.

⁷¹ SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. – 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2002.- (Coleção Questões da Nossa época; v. 78), p. 11.

⁷² SALAMA, Pierre. A financeirização excludente: as lições das economias latino-americanas. In: CHESNAIS, François (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998, p. 211-248.

⁷³ ANDERSON, P., *op. cit.*, p. 19. Segundo o autor, a aplicação das políticas neoliberais se iniciou nos países da Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE); em segundo lugar, nos países da antiga União Soviética; e em terceiro, nos países da América Latina.

As políticas neoliberais foram estudadas e aprimoradas no chamado “Consenso de Washington”⁷⁴, em 1989, por um grupo liderado pelo economista americano John Williamson, sendo o Brasil e demais países da América Latina, signatários da implantação dessas diretrizes. Estas podem ser caracterizadas por um “conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes”.⁷⁵

Segundo José Luis Fiori⁷⁶, o programa de estabilização proposto em Washington abrangia três planos: no primeiro, de ordem macroeconômica, os países periféricos deveriam aplicar um programa de rigoroso equilíbrio e austeridade fiscal, implicando reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, além de cortes drásticos no gasto público. Para tanto, os países deveriam buscar a estabilização monetária, pois essa seria a prioridade e a política fiscal deveria ser submetida à política monetária. Os países deveriam, então, estabelecer uma política fiscal austera, com cortes de salários dos funcionários públicos, demissões, flexibilização e terceirização do mercado de funcionários públicos, corte das contribuições sociais, etc.

O segundo plano de propostas e reformas, de ordem microeconômica, dizia respeito à desoneração fiscal do capital para que ele pudesse aumentar a sua competitividade no mercado internacional, desregulado e aberto. Caberia às pequenas empresas situadas nesses países aumentar a competitividade, o que

⁷⁴ Encontro realizado nos Estados Unidos em 1989 entre executivos dos governos, dos bancos multilaterais, empresários e acadêmicos de onze países, para discutir as reformas necessárias para que a América Latina saísse da “década perdida”, ou seja, do período de estagnação, de inflação e de recessão dos anos 1980 e retomasse o caminho do crescimento, do aumento da riqueza e do desenvolvimento. A partir desse encontro, o Sr. John Williamson publicou um documento, no qual cunhou essa expressão, que se espalhou no meio acadêmico.

⁷⁵ TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 18.

⁷⁶ FIORI, José Luís. **O Consenso de Washington**. Palestra proferida em 04/09/1996, no Centro Cultural Banco do Brasil, Rio de Janeiro. Disponível em:

<www.dhnet.org.br/direitos/DireitosGlobais/Textos/consenso_w.htm> Acesso em 16/08/2004.

implicaria em desoneração fiscal, flexibilização dos mercados de trabalho, diminuição da carga social com os trabalhadores e, conseqüentemente, diminuição dos salários.

A terceira ordem de coisas que o consenso propunha era o desmonte do modelo de importação de industrialização por substituição de importações. Nesse sentido, seria necessária a desregulação dos mercados, sobretudo o financeiro e o do trabalho, a privatização dos serviços públicos, a abertura comercial e a garantia do direito de propriedade.

A partir destas recomendações, organismos como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial vinculam os créditos a serem concedidos aos países em desenvolvimento às medidas de política econômica neoliberal como, por exemplo, eliminação de alfândegas, retirada do Estado da economia, privatização de empresas estatais, abertura das fronteiras para o comércio e empresas transnacionais, estabilidade monetária e controle dos gastos públicos. A área social, propositadamente, não foi tratada por ocasião do “Consenso de Washington”.

A aplicação das políticas neoliberais tem o efeito de colocar os países em situações de *déficits* que aumentam cada vez mais. “O aumento dos déficits não decorre de um aumento ‘excessivo’ das despesas, e sim meramente da perda de receitas fiscais, resultante, em primeiro lugar, e de forma mecânica, da redução de consumo dos assalariados, decorrente da implementação das políticas de arrocho salarial e de flexibilização do trabalho, e a seguir da conseqüente redução da produção e do nível de emprego.”⁷⁷

Em relação às conseqüências econômicas das políticas de ajuste, hoje se projeta uma nova “década perdida” para os países da América Latina. Mesmo que a região cresça 4% no ano de 2004, conforme previsões otimistas, o continente ainda está muito atrasado em relação aos demais, pois esse índice não é suficiente para produzir postos de trabalho necessários a uma população crescente e para

⁷⁷ CHESNAIS, François. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In CHESNAIS, F. (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998, p. 260.

encerrar um período de estagnação econômica que perdura desde a década de 1980⁷⁸.

Segundo F. Teixeira e M. Oliveira⁷⁹, os princípios básicos do neoliberalismo se baseiam em restringir ao máximo a influência do Estado na área econômica, permitir total liberdade de comércio e propiciar a máxima desregulação das economias, a ponto de extinguirem-se a maior parte das medidas protecionistas, principalmente as dos países subdesenvolvidos. Além disso, outra estratégia neoliberal é enfraquecer a garantia dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, privatizar as empresas públicas para favorecer o mercado e transformar os “cidadãos” em simples “consumidores”, envoltos numa cultura padronizada e submetidos a valores distantes da sua própria realidade.

Sob esses princípios, o neoliberalismo é, atualmente, o principal controlador das relações comerciais e econômicas que se estabelecem entre os países que participam do contexto da globalização e da própria economia de mercado.

O Brasil, como parte integrante da economia globalizada, vem adotando os princípios do modelo neoliberal na condução de suas diretrizes políticas e econômicas desde o final da década de 1980 e principalmente nos anos 1990, refletindo-se claramente a perda de autonomia e de poder decisório do Estado.

A globalização, que se torna uma tendência cada vez mais forte, tem causado desemprego na maioria dos países e desafia o poder tradicional dos governos. A ampliação do poder das multinacionais tem promovido uma concorrência perversa entre os Estados e a globalização financeira limita a capacidade dos Estados nacionais de promoverem políticas expansionistas, sob o

⁷⁸ JOHNSON, Scott. *Latin America lags behind*. In: Revista *Newsweek*, New York: St. Yves, 05/07/2004, p. 36-40 (Tradução livre).

⁷⁹ TEIXEIRA, Francisco; OLIVEIRA, Manfredo (Orgs.). **Neoliberalismo e Reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. 2 ed. – São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998.

risco de serem submetidos à exclusão do mercado mundial de capitais e aos ataques especulativos de suas moedas, com graves consequências para a estabilização.

Essa forma de globalização favorece os países que concentram maior poder econômico e diminui a autonomia política e decisória dos Estados que, adotando uma inserção subordinada à lógica da "Nova Ordem Mundial", passam a reduzir impostos de importação, atacar conquistas sociais e sindicais e submeter suas políticas e legislações aos interesses dos países centrais.

Segundo Claus Offe⁸⁰,

... um Estado desses torna-se muito dependente dos investimentos privados e começa a fazer o que as empresas quiserem para não perder força econômica. Vira uma relação desigual, em que o mercado tem todas as fichas na mão. Em última instância, isso acaba afetando a confiança na democracia. As pessoas se perguntam então para que serve a democracia se as decisões estão sendo tomadas onde não temos influência.

Para Juan R. Capella, o poder político, até então relativamente bem delimitado entre espaço público e espaço privado, passa a se constituir pela inter-relação de um “soberano privado supra-estatal difuso” e um “Estado permeável, aberto e poroso”⁸¹:

O soberano privado supra-estatal está constituído pelo poder estratégico conjunto das grandes companhias transnacionais e sobretudo, hoje, dos conglomerados financeiros. Impõe-se mediante instâncias convencionais interestatais, como o G7 (conferências do grupo dos países mais industrializados⁸²), central para a regulamentação do comércio mundial; de instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (...); também através de instâncias privadas de criação de direito como as que se estabelecem para inter-relacionar-se os grandes grupos econômicos transnacionais; ...⁸³

⁸⁰ OFFE, Claus. O novo poder. In: entrevista concedida à **Revista VEJA**, 08/04/1998, p. 04.

⁸¹ CAPELLA, J. R., *op. cit.*, p. 255.

⁸² Hoje denominado G8, com a inclusão da Rússia entre os demais sete países mais ricos e influentes do mundo: Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Japão, Estados Unidos e Canadá.

⁸³ CAPELLA, J. R., *op. cit.*, p. 258-259.

De outro lado, encontra-se o “Estado permeável ou aberto”, que experimenta uma clara perda de soberania em sua capacidade para determinar as políticas econômicas e sociais que implanta, bem como uma perda de sua capacidade de regulação da legislação trabalhista. Em primeiro lugar, encontra-se obrigado a privatizar o antigo setor público e, em segundo, a mercantilizar os serviços públicos, sem abandonar suas funções tradicionais.

Uma das contradições fundamentais desse processo é a convivência entre a tradicional lógica do poder territorializado e a do poder crescentemente desterritorializado do capitalismo globalizado. Para Liszt Vieira⁸⁴, “... os governos defrontam com uma capacidade de regulação e de controle bastante diminuída, restringindo-se ao papel reduzido de administradores do ajuste da economia no plano nacional, com o objetivo de ganhar competitividade no mercado global e assegurar o clima de confiabilidade capaz de atrair investidores.”

Para Milton Santos⁸⁵, “não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante.”

Na América Latina e em especial no Brasil, os modelos de estabilização têm resultado em forte dependência externa para garantir a estabilidade de preços. Carlos Montañó⁸⁶ explica que, pautada nos fenômenos da globalização econômica e política, da reestruturação produtiva e da nova “racionalidade pós-moderna”, aliados a um contexto de retração das lutas de classe e pela queda do chamado “socialismo real”, emerge a estratégia de repasse da órbita do Estado, com a “lógica democrática”, para a “sociedade civil”, com a “lógica da concorrência”.

O Estado é, hoje, capitalista e do capitalismo, e não independe do sistema sócio-econômico e político que o criou. Segundo o autor⁸⁷, “o Estado

⁸⁴ VIEIRA, L. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 94.

⁸⁵ SANTOS, M., *op. cit.*, p. 66.

⁸⁶ MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” à “lógicas da sociedade civil”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Ed., Ano XX, nº 59, Março 1999, p.47-79.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 49.

moderno é, na verdade, uma criação do mesmo projeto instaurador da ordem burguesa, é parte do processo que colocou os proprietários dos meios de produção no controle do poder político-econômico”. O Estado moderno é criado, não exclusivamente, mas fundamentalmente, para garantir a propriedade privada, portanto possui uma lógica fundante e essencial à sua natureza: é o Estado de uma sociedade regida pelo capitalismo e participa, então, da “lógica do capital”.

Conforme Antonio Gramsci⁸⁸, além do caráter de classe e da função opressiva do Estado, acrescentam-se duas novas determinações: a socialização política e a diferenciação de suas esferas, a “sociedade política” e a “sociedade civil”. A “sociedade política”, ou “Estado em sentido estrito”, é composta pelo “conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência”⁸⁹, bem como é aquela que interage com os aparelhos de coerção que estão sob o controle das burocracias. Já a “sociedade civil” tem sua formação baseada no conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias, tais como escolas, igrejas, partidos políticos, sindicatos, órgãos de comunicação de massa, dentre outros.

Ambas as esferas tem a função de conservar ou promover interesses de uma determinada classe social, mas o modo de atuação varia: “no âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso; por meio da sociedade política, ao contrário, as classes exercem sempre uma ditadura, ou mais precisamente, uma dominação mediante a coerção.”⁹⁰

O Estado se configura, então, como um Estado da coerção e do consenso, na medida em que não pode se sustentar com o uso exclusivo da força. Para o desenvolvimento da lógica capitalista, ele precisa de um mínimo de aceitação necessária. Assim, no entender de C. Montaña, a participação, a cidadania e a

⁸⁸ COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, p. 127-129.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 127.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 128.

democracia são utilizadas tanto para legitimar o poder, a dominação e o *status quo*, quanto para lutar contra eles e contra as desigualdades sociais.

Portanto, não há contradição entre capitalismo e Estado, pois são plenamente compatíveis, são partes de um mesmo processo histórico e sustentam um do outro. Na verdade, a contradição aparece entre o capitalismo e o entendimento sobre cidadania e democracia. Se o Estado contém essas duas lógicas - do capital e da democracia, ele contém uma contradição em si mesmo.

Sob o ponto de vista neoliberal, para resolver esse dilema é necessário deslocar a questão da legitimação da ordem, da órbita do Estado, para as lógicas da sociedade civil. Esta deve ser entendida como tudo aquilo que está fora do âmbito do Estado, ou seja, o poder absoluto é o do capital e da “livre” concorrência. Portanto, o Estado deve ser mínimo e não-intervencionista, segundo essa concepção.

Desse modo, para o pensamento neoliberal, é na sociedade civil que os processos econômicos devem se desenvolver naturalmente. Porém, a “caridade empresarial” também é uma “função” da empresa capitalista para com seus trabalhadores, consumidores ou vizinhos.

Para C. Montaña⁹¹, sob os princípios neoliberais, são produzidas as seguintes identidades: “ESTADO = público = área ‘social’ marginal + área ‘política’ formal; SOCIEDADE CIVIL = privado = área ‘econômica’ = mercado”.

Partindo desse pensamento, o autor detecta dois graves equívocos: o primeiro se refere à admissão de que o público se esgota no estatal e que o mercado não perpassa o estatal; o segundo é que essa visão traz muitos recortes da realidade, ao compartimentar e autonomizar as diversas áreas relativas às relações sociais.

Na verdade, a conclusão a que se chega é que esses “equívocos” não são realmente erros, mas sim opções em que se fundamenta a ideologia neoliberal. Para dar respostas aos problemas sociais brasileiros nos anos 1990, as opções contidas no projeto neoliberal são, segundo esse autor, por um lado, a precarização

⁹¹ MONTAÑO, C., *op. cit.*, p. 59-60.

das políticas sociais estatais, mantendo apenas as políticas sociais e assistenciais fornecidas gratuitamente pelo Estado a um nível marginal e dirigidas apenas às populações extremamente carentes. De outro lado, o Estado deve promover a privatização da seguridade e das políticas sociais e assistenciais.

Nessa direção, faz-se importante analisar como o Brasil se coloca ante a conjuntura mundial de globalização e de neoliberalismo na atualidade, mas primeiramente entender a histórica situação de pobreza em que vive a maioria da população brasileira e como os ajustes econômicos em curso agravam o já severo quadro de exclusão social existente no país.

1.3. O Brasil no contexto da globalização e do neoliberalismo

1.3.1. As raízes históricas da exclusão social brasileira

Conforme M. Pochmann⁹², alguns pensadores latino-americanos, ligados à Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)⁹³, entendiam que as causas da pobreza nos países latino-americanos encontravam-se no modo como se organizou a produção após a colonização, constituída a partir de estruturas produtivas voltadas à exportação de produtos primários. Nesse modelo, não haveria possibilidades econômicas para produção de taxas de crescimento minimamente necessárias para absorver enormes parcelas da população que se encontravam no setor de subsistência. Para esses pesquisadores, a saída era a industrialização desses países a fim de superar o modelo primário exportador.

⁹² POCHMANN, M. (org.). **Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 16-19.

⁹³ Órgão da Organização das Nações Unidas que elabora estudos específicos sobre a pobreza na América Latina e Caribe desde 1980.

Nessa direção, alguns países da região alcançaram alto grau de industrialização, porém não conseguiram resolver os problemas relacionados à pobreza e à desigualdade, o que levou a uma revisão da posição desses pensadores ligados à CEPAL. Esses concluíram que somente a especificidade da estrutura econômica não é determinante para análise da pobreza e da má distribuição de renda, mas também os processos políticos, o maior ou menor grau de envolvimento da população na condução dos países, a presença ou não de interesses das camadas subalternas e/ou das elites na atuação do Estado, dentre outros aspectos.

Desse modo, o caso do Brasil enquadra-se no perfil latino-americano, pois apresentou grande crescimento econômico principalmente após 1945, o que não se refletiu em melhora do padrão de vida de sua população. Não somente os índices de pobreza continuaram muito altos, como também a pobreza se concentrou em determinadas regiões e nas grandes cidades.

De acordo com a análise de M. Pochmann⁹⁴, entre 1930 e 1980, período de expansão econômica com industrialização e forte urbanização, três poderiam ser as explicações para as causas do aumento da pobreza e exclusão social no Brasil.

O primeiro eixo explicativo refere-se à manutenção de uma estrutura agrária dominada pela grande propriedade, pois apesar do crescimento da produção e da produtividade, não se superou a concentração da propriedade de terra nas mãos de poucos. Além disso, os impedimentos legais para a criação de sindicatos de trabalhadores rurais, a exploração da mão de obra no campo e a falta de políticas sociais para a área resultaram em baixa qualidade de vida da população campesina e migração em massa para as grandes cidades. Esse êxodo provocou excesso de mão de obra nas cidades que, apesar do desenvolvimento da indústria, não conseguiu absorver toda essa massa de população, que passou a viver na informalidade, constituindo-se uma “horda social de despossuídos”, nas palavras de Pochmann⁹⁵.

⁹⁴ POCHMANN, M., *op. cit.*, p. 17.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 17.

O segundo enfoque explicativo se dá a partir da fragilidade dos trabalhadores e de suas organizações no mercado de trabalho, com a histórica repressão aos movimentos organizados do país ao longo de décadas. Principalmente no período da ditadura militar, não só houve a repressão às reivindicações, mas a instituição de uma política salarial de gradual perda do poder de compra daqueles que viviam da venda da força de trabalho ao mercado. Assim, as grandes cidades continuaram a concentrar cada vez mais populações excluídas dos mínimos sociais.

Ainda conforme a análise do autor, a terceira causa do aumento da pobreza e desigualdade no país pode ser atribuída à cultura “clientelista” das políticas sociais, que a partir de 1964 atuou de forma ostensivamente não compensatória e limitada, pois financiou essas políticas através das contribuições sociais pagas pelos próprios trabalhadores, sendo os recursos, em sua maioria, desviados para aplicação em políticas de fomento ao crescimento econômico.

Durante o período denominado de “milagre econômico” (1968-1973)⁹⁶, as massas populares sofreram um violento arrocho salarial, porém devido ao regime militar anterior, que desmobilizou a participação política e sindical, quase não ocorreram manifestações contrárias.

Ainda conforme o mesmo autor, as características clássicas da pobreza como, por exemplo, baixo nível de escolaridade, analfabetismo, falta de qualificação profissional, famílias numerosas, migração campo-cidade, dentre outras, na verdade são sintomas da ausência de reformas no campo, da falta de ação do Estado e do insuficiente protagonismo dos movimentos trabalhistas.

A partir desse quadro já instaurado no Brasil ao longo de décadas, acrescenta-se a partir dos anos 1980, o baixo crescimento econômico que provocou o agravamento dos problemas sociais, principalmente gerando uma “nova

⁹⁶ Trata-se de uma expressão cunhada pela propaganda oficial em 1971, quando o produto interno bruto teria superado, em três anos consecutivos, a marca dos 9%, suficiente para afirmar que o Brasil havia entrado num ciclo ascendente de desenvolvimento. (NAGEL, Lizia H. O Estado brasileiro e as políticas educacionais dos anos 80. In: NOGUEIRA, Francis M. G. (org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2001, p. 104.)

exclusão”. As políticas de inspiração neoliberal aplicadas no Brasil geraram uma nova massa de excluídos, com perfil diferente da exclusão tradicional.

Para Pochmann⁹⁷, se antes a população brasileira tradicionalmente excluída geralmente “tinha baixa escolaridade, vinha de famílias numerosas, era migrante e tinha ocupação mal remunerada, hoje, na nova exclusão, as pessoas não são analfabetas, têm alguma escolaridade, vêm de famílias pequenas, já são cidadãos urbanos, mas estão desempregadas.”

Em suma, sem conseguir superar a exclusão historicamente gerada pela pobreza e desigualdade ao longo de décadas, o Brasil enfrenta os problemas oriundos dessa “nova exclusão”, cujas conseqüências são massas de cidadãos privados de seus direitos sociais básicos.

A referência ao termo “exclusão”, tão comum na contemporaneidade, carece de maior esclarecimento conceitual. Para J. S. Martins⁹⁸, todos os problemas sociais hoje passam a ser atribuídos mecanicamente a esse termo vago e indefinido, como se explicasse tudo. Na sua visão, a idéia imprecisa de “exclusão” substitui a idéia sociológica de “processos de exclusão”, o que impulsiona um movimento que leva as pessoas para a “condição subalterna de reprodutores mecânicos do sistema econômico, reprodutores que não reivindicam nem protestem em face de privações, injustiças, carências.”⁹⁹

Ainda segundo o autor, essa concepção equivocada faz com que a exclusão deixe de ser vista como uma expressão de contradição no curso do desenvolvimento da sociedade capitalista e passe a ser encarada como um “estado” fixo, irremediável, até mesmo “natural”, a partir do qual não há alternativas. Ao contrário, a exclusão vista como resultado de um “processo” gera ações e coloca em movimento a análise crítica e a reação das vítimas, ou seja, promove sua participação no sentido de transformar o interior da sociedade que a exclui.

⁹⁷ POCHMANN, M., *op. cit.*, p. 19.

⁹⁸ MARTINS, J. S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997. – (Coleção temas da atualidade).

⁹⁹ *Ibid.*, p. 17.

Aldaísa Sposati¹⁰⁰ considera que no Brasil chega a existir uma “apartação social”, pois a impossibilidade de participação na vida econômica, social e política conduzem à privação, à recusa, ao abandono e à expulsão de um conjunto significativo da população, inclusive com o uso da violência. A exclusão social inclui “pobreza, discriminação, subalternidade, não equidade, não acessibilidade, não representação pública.”¹⁰¹

A exclusão é apenas um momento da percepção daquilo que pode ser entendido por J. S. Martins como “privações”: “privação de emprego, privação de meios para participar no mercado de consumo, privação de bem-estar, privação de direitos, privação de liberdade, privação de esperança.”¹⁰² Em outras palavras, a pobreza hoje, além de mudar de nome, mudou de forma, de âmbito e de conseqüências, pois vai muito além da escassez de recursos econômicos.

No caso brasileiro, Mariângela B. Wanderley¹⁰³ afirma que a exclusão contemporânea tem gerado “seres descartáveis”, pois são “incômodos politicamente” na medida em que a eles são atribuídas as mazelas da política nacional; “ameaçadores socialmente”, pois a identidade do pobre e excluído tem sido cada vez mais associada à do “criminoso”; e “desnecessários economicamente”, constituindo-se numa massa de pessoas que não tem possibilidades de conseguir emprego.

Desse modo, as altas taxas de concentração de renda e as desigualdades historicamente constituídas no Brasil convivem com os efeitos da globalização econômica e com o problema do desemprego estrutural. A partir da aplicação das recentes políticas econômicas, orientadas pelos princípios do neoliberalismo, a população sofre cada vez mais com a deterioração de suas

¹⁰⁰ SPOSATI, Aldaísa. **Mapa da exclusão/inclusão na cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUC, 1996.

¹⁰¹ CAPACITAÇÃO em Serviço Social e Política Social: Módulo 1: **Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social** – Brasília: CEAD, 1999, p. 67.

¹⁰² MARTINS, J. S., *op. cit.*, p. 18.

¹⁰³ WANDERLEY, Mariângela B. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Ed., Ano XVIII, nº 55, Novembro 1997, p.74-83.

condições de vida, aumentando a distância que separa os “incluídos” dos “excluídos”. É o que se procurará analisar no item a seguir.

1.3.2. Os ajustes econômicos e os desajustes sociais

Conforme Laura Tavares Soares¹⁰⁴, as medidas de caráter neoliberal foram aplicadas de maneira extremamente desigual entre os países e regiões do mundo. Em poucos países ocorreram mudanças tecnológicas significativas e a distribuição dos resultados do progresso técnico se deu de forma desigual. Os custos sociais das políticas de ajuste e reestruturação tem sido pagos principalmente pelos países periféricos, mas houve piora geral nos padrões de equidade, com agravamento das desigualdades e aumento da exclusão social.

A autora denomina “desajuste social” às conseqüências sociais das medidas de ajuste neoliberal, especialmente na América Latina. Essas medidas não somente agravaram as condições de desigualdades estruturais já existentes, como também provocaram o surgimento de novas condições de exclusão social, na medida em que o desemprego crescente retirou do trabalhador a inserção no mercado de trabalho formal e os mecanismos de proteção social construídos historicamente¹⁰⁵.

Robert Castel¹⁰⁶ denomina o processo de desemprego e precarização das condições de trabalho de “desfiliação” e analisa a “Questão Social”¹⁰⁷ sob três

¹⁰⁴ SOARES, L. T. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003. (Col. Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização).

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 21-22.

¹⁰⁶ CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Trad. Iraci D. Poleti – Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 527-531.

¹⁰⁷ “Questão social” pode ser entendida como o “conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista” e está profundamente vinculada ao conflito entre capital e trabalho, sendo uma das manifestações mais concretas do processo de acumulação do capital, cujas conseqüências mais alarmantes são o crescimento das condições de pobreza e a promoção da exclusão em larga escala. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição de classes. (CERQUEIRA FILHO, G. A **“Questão Social” no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982, p. 21).

situações-síntese: a “desestabilização dos estáveis”, a “instalação na precariedade” e a “redescoberta dos sobrantes”. O autor denomina o contexto atual de “nova questão social”, pois na sua opinião, esta tem a mesma amplitude e a mesma gravidade das conseqüências de pauperismo ocorridas no início do século XIX, uma vez que a precarização do trabalho é hoje um processo central da evolução do capitalismo moderno.

Em relação à “desestabilização dos estáveis”, o autor refere-se aos trabalhadores inseridos no mercado formal e que hoje estão ameaçados de desemprego. A expansão da “sociedade salarial” ao longo de décadas ampliou as posições de trabalho e preparou o caminho para a promoção social, entretanto, hoje ocorre o movimento inverso, gerando um estado de vulnerabilidade no interior da massa de trabalhadores antes estáveis.

A segunda situação, a “instalação na precariedade”, diz respeito às pessoas que alternam períodos de atividade, de desemprego, de trabalho temporário e de ajuda social. São pessoas submetidas a empregos descontínuos e profissionalmente sem relevância, que não servem de base a um futuro ao menos controlável, posição que os obriga a traçar estratégias diárias de sobrevivência.

Para o autor citado, a terceira e mais preocupante situação é a “redescoberta dos sobrantes”, ou seja, daqueles que não tem lugar na sociedade, dos que não estão integrados e provavelmente nem sejam “integráveis”. Isso porque no atual estágio do sistema de produção capitalista há um *déficit* de lugares ocupáveis na estrutura social: trabalhadores com cinquenta anos ou mais, jovens à procura do primeiro emprego, desempregados há muito tempo, dentre outros.

Esta “inutilidade social” desqualifica os trabalhadores também no plano cívico e político, cuja ausência de lutas e movimentos sociais se faz sentir no presente. “Quando falta a base sobre a qual havia sido edificada sua identidade social, é difícil falar em seu próprio nome, mesmo para dizer não. A luta supõe a

existência de um coletivo e de um projeto para o futuro. Os inúteis para o mundo podem escolher entre a resignação e a violência esporádica...”¹⁰⁸.

Robert Castel faz sua análise principalmente sob o ponto de vista da Europa, especificamente França e Inglaterra, mas no caso da América Latina, a questão se apresenta ainda mais grave, pois não havia sido alcançado o patamar de igualdade social mínima dos países onde efetivamente ocorreu o Estado de Bem-Estar Social.

Sob os ditames do neoliberalismo, os governos latino-americanos estão desmontando o já ineficaz sistema de proteções e garantias vinculadas ao emprego, suprimindo direitos conquistados: o vínculo e a estabilidade no trabalho estão sendo substituídos pela “flexibilização” e “desregulamentação”, cabendo aos patrões e empregados a “livre negociação” sobre as questões relativas a contratos, jornadas, salários e demissões.

Simultaneamente, o embrião do modelo de Estado de Bem-Estar Social, que nem chegou a ser implantando nos países latino-americanos, é destruído em seus fundamentos filosóficos, em especial a noção de responsabilidade coletiva, transferindo-se aos indivíduos e comunidades o papel de encontrar soluções para os problemas sociais que os afetam. Há um retrocesso no tratamento da “questão social”, que volta a ser objeto de ações filantrópicas, deixando de ser responsabilidade do Estado.

Segundo Laura T. Soares¹⁰⁹, quando o desajuste social assume proporções alarmantes, ameaçando a estabilidade social, o Estado intervém com programas sociais focalizados na extrema pobreza, apenas com o objetivo de minimizar os efeitos das políticas neoliberais. Essas medidas vêm de encontro às recomendações dos organismos multilaterais de financiamento para os países pobres, como o Banco Mundial, por exemplo.

Ainda segundo a autora, esses programas propostos geram dependência de recursos externos e conseqüente aceitação de “pacotes” de projetos

¹⁰⁸ CASTEL, R., *op. cit.*, p. 531.

¹⁰⁹ SOARES, L. T. **O desastre social.**, *op. cit.*, p. 27.

articulados entre si; possuem caráter transitório gerando baixos impactos, efetividade reduzida e instabilidade dos grupos beneficiários; são operacionalizados por organizações não-governamentais ou comunitárias e não por agentes públicos estatais, o que geralmente leva à falta de transparência dos critérios de atendimento, privatização e falta de controle na aplicação dos recursos. Na verdade, os frágeis direitos de cidadania vem sendo paulatinamente substituídos por “atestados de pobreza” que permitem o acesso aos escassos e focalizados programas sociais de combate a situações de extrema precariedade.

Existem inúmeras definições de pobreza, com critérios geralmente relacionados à renda, mas os estudos internacionais a respeito do tema definem como “pobres aqueles que recebem abaixo de um valor (‘linha da pobreza’) suficiente para pagar um conjunto de necessidades definidas como básicas (alimentação, vestuário, habitação, transporte, etc.) e como indigentes (ou miseráveis) aqueles que recebem abaixo de um valor (‘linha de indigência’) suficiente para comprar apenas uma cesta básica de alimentos.”¹¹⁰.

Contudo, a autora explica que ao utilizar o critério da renda acrescentando-se os indicadores de sua distribuição e concentração, tem-se uma visão mais acurada da realidade social. Para tanto, ela analisa os dados da década de 1990, pesquisados pela CEPAL, através dos quais se percebe que seja qual for o critério escolhido, o Brasil é o país da América Latina com a **pior distribuição de renda**, pois 25% dos domicílios mais pobres se apropriam de apenas 5% da renda, enquanto os 10% mais ricos ficam com 43%. Constata-se em toda a América Latina que o percentual de domicílios cuja renda é menor que a renda média é de 70%; além disso, no Brasil e na Colômbia 76% dos domicílios possuem uma renda mensal *per capita* que mal alcança o grau de subsistência¹¹¹.

Conforme o Anuário Estatístico sobre a América Latina e Caribe, publicado em 2003¹¹², no ano de 2002, 44% da população da América Latina vivia

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 43.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 46.

¹¹² NACIONES UNIDAS, CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. Chile, mayo 2004, p. 48 (tradução livre). Disponível em:

em situação de pobreza, somando um pouco mais de duzentos e vinte milhões de pessoas. Desse total, noventa e sete milhões, ou seja, 19,4% da população dessa região, encontravam-se em situação de indigência ou pobreza extrema¹¹³. Os dados contidos no documento mostram que entre 1999 e 2002 houve um relativo estancamento do processo de superação da pobreza na região: a taxa de pobreza praticamente se manteve constante, variando apenas 0,2%; entretanto, a taxa de indigência aumentou 0,9%. Isso significa que o número de pessoas pobres na América Latina era de dez milhões a mais em 2002, comparando-se com 1999, sendo que desse total, aumentou em oito milhões o número de indigentes, denotando um acentuado processo de agravamento da pobreza extrema¹¹⁴.

Em relação ao Brasil, Laura T. Soares constata que os “pobres urbanos” se tornaram mais numerosos que os “pobres rurais” e uma parcela importante das camadas médias tornou-se vulnerável às consequências das políticas neoliberais, havendo uma deterioração da qualidade de vida e propiciando o surgimento de uma “nova pobreza”. Ou seja, às camadas de população consideradas pobres e miseráveis no Brasil e em toda América Latina, acrescenta-se essa massa que teve suas condições de trabalho e de vida deterioradas pelas medidas neoliberais tomadas nas últimas décadas.

A alta desigualdade distributiva é um dos traços mais característicos da situação social no Brasil: os dados mais recentes pesquisados pela CEPAL, referentes ao ano de 2001, apontam que os 40% mais pobres recebiam 10,2% da renda, enquanto os 10% mais ricos ficavam com 46,8% da renda produzida no país¹¹⁵. De toda a América Latina, o Brasil, seguido pela Bolívia, era o país com

<www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones> Acesso em 12/07/2004.

¹¹³ Conforme o documento citado, para fins desse estudo, classifica-se a pessoa como “pobre” se a renda *per capita* de sua família for inferior ao valor da “linha de pobreza”, entendida como o valor mínimo necessário para a satisfação das necessidades essenciais de uma família, calculada a partir do custo de um determinado rol de bens e serviços conforme a realidade de cada país, empregando-se o método “custo das necessidades básicas”. Em relação à “linha de indigência”, o cálculo se baseia apenas no custo de uma cesta básica de alimentos para suprir as necessidades nutricionais da população. (*Ibid.*, p. 51-52)

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 50.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 73.

maior nível de concentração de renda em 2002, consideradas as diferentes metodologias utilizadas para análise dos dados.

Numa análise mais aprofundada dos índices de exclusão social no interior do Brasil, considerando-se os indicadores de pobreza, emprego formal, desigualdade, anos de estudo, alfabetização, concentração de jovens e índice de violência, tendo-se por base cada município brasileiro, constata-se, segundo Márcio Pochmann e Ricardo Amorim¹¹⁶, o seguinte:

a) Elevada presença de jovens de 0 a 19 anos em 7% das cidades brasileiras, situadas nas regiões Norte e Nordeste, denotando a presença de famílias numerosas com menor expectativa de vida. No entanto, 54,8% dos municípios têm uma parcela restrita de jovens no total de suas populações, sendo a maioria localizada nas regiões Centro-Sul;

b) Em 2,12% das cidades brasileiras a maioria absoluta dos chefes de família é analfabeta e em 53,5% dos municípios os chefes de família possuem pouca escolaridade, sendo localizados esses municípios no Norte e Nordeste, ao contrário das regiões Centro-Sul, que registram uma proporção mínima de chefes de família analfabetos ou com poucos anos de estudo (6,2%);

c) Quanto à participação dos assalariados em ocupações formais no total da população em idade economicamente ativa, verifica-se que em 36,1% das cidades há uma reduzida participação no mercado de trabalho formal, sendo que em apenas 10,3% dos municípios existe uma estrutura marcada pelo assalariamento formal;

d) Percebe-se que 13,9% das cidades brasileiras apresentam um alto número de homicídios por cem mil habitantes, porém sua localização não coincide com a localização das cidades com índices de maior exclusão social (regiões Norte e Nordeste);

¹¹⁶ POCHMANN, M.; AMORIM, R. (org.) **Atlas da exclusão social no Brasil**. – 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2003, p. 23-25.

e) Em relação à desigualdade, constata-se que 49% das cidades apresentam elevado grau de desequilíbrio entre os chefes de grupos familiares situados nos dois extremos, sendo a maioria situada nas regiões Norte e Nordeste.

A síntese desses indicadores, conforme a metodologia utilizada para análise dos dados¹¹⁷, constitui o Índice de Exclusão Social, cujos resultados trazem 41,6% dos municípios brasileiros entre os piores, sendo que quase todos estão situados nas regiões Norte e Nordeste do país. Isto não significa que não exista exclusão nas regiões Centro-Sul, mas sim que possuem diferentes características: acima do Trópico de Capricórnio existe uma realidade marcada pela pobreza e pela fome, famílias extensas, grande número de jovens, população pouco instruída e sem experiência assalariada formal; nas regiões Centro-Sul as famílias são pouco numerosas, existe menor quantidade de crianças e jovens, as pessoas são relativamente escolarizadas e possuem experiência de trabalho formal. Em suma, “o Brasil apresenta em seu território complexa combinação de uma “velha” e de uma “nova” exclusão, que se manifestam em graus e locais diferenciados, por meio de mecanismos e grupos sociais distintos.”¹¹⁸

Para J. S. Martins¹¹⁹, as políticas econômicas inspiradas no neoliberalismo implicam numa proposital “inclusão precária, instável e marginal” das pessoas nos processos econômicos, na produção e circulação de bens e serviços, mas somente naquilo que é racionalmente conveniente e necessário à reprodução do capital. Do mesmo modo, na esfera política, promovem a participação das pessoas estritamente a favor dos que dominam, atenuando os conflitos sociais, que podem ser perigosos para as classes dominantes. Em suma, se de um lado as pessoas são

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 16-19. Os autores escolheram o município como unidade fundamental (total de 5.507 no Brasil), elegendo 3 aspectos: padrão de vida digno (medido pela pobreza dos chefes de família, taxa de emprego formal e desigualdade de renda); conhecimento (taxa de alfabetização e número médio de anos de estudo do chefe da família); e risco juvenil (medido pela porcentagem de jovens na população e número de homicídios por 100 mil habitantes). Todos os indicadores foram analisados pela clássica fórmula de Amartya Sen, utilizada para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo que o índice varia de zero (piores condições de vida) a um (melhores situações sociais).

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 26. Para maior compreensão dos índices e dados coletados na pesquisa, ver mapas do Brasil com o geoprocessamento das informações na obra citada às páginas 27 a 34.

¹¹⁹ MARTINS, J. S., *op. cit.*, p. 20.

excluídas de direitos sociais, de outro estão “incluídas” como consumidores individuais.

Esse tipo de “inclusão” traz a sensação de pertencimento ao nível ideológico, mas ao nível material, distinguem-se claramente dois universos que se excluem reciprocamente. Em ambos podem ser encontradas as mesmas coisas, as mesmas mercadorias, as mesmas idéias individualistas, mas as oportunidades de acesso são extremamente desiguais. “A nova desigualdade resulta do encerramento de uma longa era de possibilidades de ascensão social, que foi característica do capitalismo até a poucos anos.”¹²⁰

Ante o contexto apresentado, considera-se que as transformações geradas pelo fenômeno da globalização e a aplicação dos princípios neoliberais em vários países do mundo conformaram um quadro de exclusão para a maioria das populações, especialmente as dos países periféricos. Esta situação se reflete diretamente na esfera econômica, pois as últimas décadas apresentaram baixas taxas de crescimento econômico, poucos investimentos na área produtiva e, conseqüentemente, falta de postos de trabalho para uma população em constante crescimento. Desse quadro resulta o trabalho precarizado, terceirizado, marginal, desprovido de direitos sociais básicos e o retorno a males sociais que estariam superados no século XXI, como é o caso da escravidão e do trabalho servil.

Com efeito, o trabalho não gera somente renda, mas principalmente identidades sociais e como uma contra-ofensiva a esta conjuntura surge ou, mais precisamente, ressurgem renovada uma outra forma de produção, com princípios claramente opostos aos do sistema capitalista vigente.

São variadas formas de produção e de distribuição de bens e serviços alternativos às formas de produção capitalistas, unidas por redes e alianças locais, apoiadas por organizações da sociedade e por universidades, constituindo um conjunto de iniciativas e de movimentos que podem se tornar embriões de uma globalização contra-hegemônica. É esse o tema que o próximo capítulo procura desvendar: afinal, o que significa Economia Solidária?

¹²⁰ *Ibid.*, p. 22.

Capítulo 2

ECONOMIA SOLIDÁRIA: AFINAL, DE QUE SE TRATA?

A complexidade do surgimento de novas ou renovadas formas de produção coletiva a partir dos anos 1980, comumente chamadas de organizações ou empreendimentos de Economia Solidária no Brasil, bem como em outros países que já utilizavam a terminologia “Economia Social”, exige aprofundamento no sentido de melhor definir esses conceitos.

Atualmente, utiliza-se indiscriminadamente diferentes termos e definições como, por exemplo, economia social, economia solidária, economia popular, economia informal, economia paralela, movimento alternativo, terceiro setor, dentre outros, para designar uma também variada gama de movimentos e organizações coletivas de produção, de trabalho, de crédito, de habitação, de consumo, etc.

No entanto, a carência de estudos acadêmicos que auxiliem a clarificar essas denominações dificulta a pesquisa científica em torno desse objeto. Nesse sentido, o objetivo do presente capítulo é procurar entender o conceito de economia solidária, assim como seus diferentes significados econômico-históricos e políticos.

Para tanto, inicia-se com o estudo do termo “economia social” na Europa, onde foi e tem sido mais utilizado, bem como a compreensão do surgimento das formas de denominadas de “economia solidária” nos países europeus. Posteriormente, procura-se verificar a concepção latino-americana e brasileira de economia social, destacando-se a dificuldade de pesquisa pela escassez de autores brasileiros que discorram sobre o tema. Ainda na primeira parte, verifica-

se a utilização no Brasil da terminologia “economia solidária”, em especial a partir da década de 1980.

Para entender a economia solidária, é importante destacar que uma das áreas mais significativas que caracterizam o processo de trabalho coletivo é a sociedade cooperativa. Nesse sentido, procura-se desvendar as intrínsecas relações existentes entre economia social, economia solidária e movimento cooperativo, buscando historicamente o contexto que motivou o surgimento das cooperativas em todo o mundo, as especificidades da América Latina e do Brasil em relação aos modelos de desenvolvimento adotados e suas características.

Com base nesses conhecimentos preliminares, parte-se para o estudo da legislação cooperativista no Brasil, suas fases, legislações, as modificações trazidas pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e pelo novo Código Civil de 2002, bem como as propostas legislativas que se encontram sob análise atualmente.

Ao desenhar este panorama a intenção é obter uma visão do todo, a fim de entender os problemas estruturais que forçaram a conformação do chamado “novo cooperativismo” e das organizações de economia solidária na década de 1980, estendendo-se até os dias de hoje.

2.1. A economia social na Europa e o surgimento da economia solidária

Para Jean-Loup Motchane¹²¹, a economia social tem raízes na Idade Média, com as guildas¹²², confrarias¹²³, corporações de ofício e *compagnonnages*¹²⁴. Segundo a autora, as associações de artesãos permaneceram na França, mesmo depois da Idade Média, como a principal forma de organização dos trabalhadores franceses e sobrevivem até hoje. Para Meister¹²⁵, essas organizações possuíam ao mesmo tempo funções sociais, econômicas e políticas, sendo a origem das associações conhecidas na atualidade.

Após a Revolução Francesa, em 1789, os filósofos iluministas consideravam as corporações um entrave à liberdade individual, pois não reconheciam como legítima qualquer instituição intermediária entre o indivíduo e a Nação. Desse modo, em 1791, na França, a lei *Le Chapelier* proibiu qualquer agrupamento voluntário de base profissional. Somente quase cem anos depois, em 1884, foi promulgada uma lei que concedia liberdade aos trabalhadores para se reunirem e constituírem seus sindicatos profissionais.

Ainda conforme J. L. Motchane, os primeiros teóricos e as experiências iniciais de economia social apareceram no início do século XIX, como reação às transformações geradas pela industrialização. O socialismo utópico de Saint Simon, as idéias de Charles Fourier e de Pierre Proudhon foram fontes de inspiração para as experiências de economia social do período.

¹²¹ MOTCHANE, J. L. **Economia social e economia solidária: álbi ou alternativa ao neoliberalismo?** Trad. Teresa Van Acker. A autora é professora da Universidade de Paris VII. Disponível em < www.ecosol.org.br > Acesso em 16/10/2003.

¹²² Associações de auxílio mútuo constituídas na Idade Média entre as corporações de operários, artesãos, negociantes ou artistas. (FERREIRA, A. B. H., *op. cit.*, p. 1021)

¹²³ As confrarias eram sociedades ou conjuntos de pessoas da mesma categoria, dos mesmos interesses ou da mesma profissão. (*Ibid.*, p. 527)

¹²⁴ Associações de solidariedade constituída entre os trabalhadores.

¹²⁵ Citado por ANDION, C. Gestão em organizações da economia solidária: contornos de uma problemática. In: **RAP**. n. 32, jan./fev. 1998, p. 07-25.

Outra influência de grande importância para a economia social foi o cristianismo social¹²⁶, corrente de pensamento reformista, representada na França por Frédéric Le Play e Armand de Melun, na Inglaterra por J. M. Ludlow e na Alemanha por V. A. Huber.

Uma terceira influência para o desenvolvimento da economia social foi a tradição liberal, pois Stuart Mill contribuiu para que se promulgasse, em 1852, na Inglaterra, a primeira lei que regulava de maneira específica as cooperativas: a *Industrial and Provident Societies Act*.

Faz-se necessário esclarecer que na visão de França Filho e Laville¹²⁷, mesmo com a diversidade de organizações iniciadas nesse período, havia dois traços característicos e marcantes entre elas. O primeiro diz respeito ao fato da formação do grupo ocorrer a partir de laços sociais que se fortalecem com a implementação de uma atividade econômica; e o segundo refere-se à ação comum, que está baseada na igualdade entre os membros, levando-os a ter acesso ao espaço público, cujo âmbito permite aos membros serem entendidos e agir numa perspectiva de mudança institucional. Desse modo, estas iniciativas tem dupla inserção: na esfera econômica e na esfera política.

Ressalta-se que com a modernidade surge uma nova configuração entre as esferas política, econômica e social, com a predominância cada vez maior da economia sobre as demais, pois na sociedade capitalista o mercado formal é considerado a única esfera de produção de riquezas e a racionalidade econômica torna-se a lógica dominante nos vários espaços da vida humana. Segundo C. Andion¹²⁸, esse contexto muda o sentido atribuído anteriormente à solidariedade e dá origem à noção de economia social. Esta geralmente era confundida com a

¹²⁶ A escola reformista cristã pregava a criação da economia social como meio de diminuir a diferença entre ricos e pobres, sem gerar uma mudança radical no sistema. (ANDION, C., *op. cit.*, p. 11)

¹²⁷ FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, Jean-Louis. **Economia Solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 47.

¹²⁸ ANDION, C., *op. cit.*, p. 11.

economia política¹²⁹ e a partir desse momento histórico busca, com sua autonomia, corrigir as disfunções do sistema capitalista então vigente.

A partir de 1848, a intervenção estatal não se contenta apenas em apoiar a constituição e fortalecimento dos mercados, mas também opera na repressão aos movimentos sociais e associações operárias, extirpando a dimensão política do econômico. Para França Filho e Laville¹³⁰, o Estado reforça a “economia mercantil constituída a partir da circulação auto-regulada de mercadorias e de capitais, pelo qual o poder nas unidades de produção é ligado à detenção do capital”. As questões sociais e econômicas que compunham a reflexão de natureza política numa economia plural, dão lugar aos aspectos puramente econômicos da economia mercantil, impulsionada pela criação da empresa capitalista.

Para José Luis Monzón¹³¹, a economia social aparece historicamente vinculada às primeiras cooperativas que surgem como reação dos trabalhadores aos efeitos causados pela Revolução Industrial iniciada na Inglaterra e considera que sua formação não foi influenciada, ao menos diretamente, por nenhuma corrente de pensamento. Somente depois de 1820, o pensamento socialista desenvolvido por Robert Owen¹³², W. Thompson, G. Mudie e W. King terá influência no

¹²⁹ Entendida a partir do contexto marxista “como o conjunto de obras e o corpo de conhecimentos produzidos por certos autores que estudaram a distribuição e a acumulação do excedente econômico, bem como os problemas correlatos da determinação de preços, salários, emprego e da eficácia ou ineficácia de medidas políticas na promoção da acumulação.” (BOTTOMORE, T. (ed). **Dicionário do Pensamento Marxista**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1983, p. 118.)

¹³⁰ FRANÇA FILHO; LAVILLE, *op. cit.*, p. 49.

¹³¹ MONZÓN, J. L. *La economía social como nuevo marco conceptual del cooperativismo agrario. Una referencia a los grupos cooperativos*. Jornadas Cooperativas em Canarias, Vasequillo, 18/12/2000. (tradução livre). O autor é professor da Universitat de Valencia – España. Disponível em < www.asescan.com/jornadas/coopagrario/jlmonzon.doc > Acesso em 16/10/2003.

¹³² Robert Owen era inglês, proprietário de um complexo têxtil em New Lanark na primeira década do século XIX, no qual decidiu limitar a jornada de trabalho, proibiu o trabalho de crianças para as quais construiu escolas e como resultado obteve maior produtividade e maior lucratividade. Em 1817, Owen apresentou um plano ao governo britânico para solucionar a pobreza e a recessão econômica da época. Ele propôs que os fundos utilizados naquela ocasião para sustento dos pobres fossem aplicados na compra de terras e construção de Aldeias Cooperativas, nas quais viveriam cerca de 1.200 pessoas trabalhando na terra e em indústrias, produzindo sua própria subsistência. Os excedentes seriam trocados entre as Aldeias e os pobres seriam reinseridos à produção, o que em pouco tempo permitiria a devolução do investimento aos cofres públicos. Como suas idéias não foram aceitas, Owen partiu para os Estados Unidos, estabelecendo-se em New Harmony, estado de Indiana, onde montou em 1825 uma Aldeia Cooperativa que seria modelo para o futuro. Ficou até

cooperativismo inglês, com a experiência da Cooperativa de Rochdale, criada em 1844, com 28 trabalhadores, dos quais seis eram discípulos de Owen. O autor destaca que os princípios cooperativos formulados nessa experiência foram decisivos para desenvolver o conceito de economia social.

Para Monzón, o elemento representativo mais genuíno da economia social é a cooperativa, por sua importância em todos os setores econômicos, sua extensão em todos os continentes e seu reconhecimento jurídico. Entretanto, no início do século XX também surgem as experiências mutualistas e outros projetos associativos que fazem parte da chamada economia social.

Outra terminologia utilizada na Europa e que necessita de esclarecimentos por ser passível de equívocos é a “economia social de mercado”, pois pode ser confundida com a economia social ou a economia solidária. No entanto, trata-se da denominação de um modelo econômico adotado na Alemanha a partir de 1949, após o término da Segunda Guerra Mundial, cujo saldo foi a destruição de 80% da indústria alemã. Para recuperação da economia, foi realizada uma reforma fundamental no sistema econômico anterior, que se caracterizava como um sistema capitalista dominado por grandes conglomerados industriais na primeira metade do século XX.

Segundo Dieter W. Benecke¹³³, a economia social de mercado combina os fatores concorrência funcional e seguridade social, pois explica que o grande equívoco dos liberais está na idéia de que a economia pode chegar a bons resultados sem um Estado forte e o grande engano dos socialistas é a idéia de que apenas um Estado forte pode garantir uma economia eficiente no sentido de proporcionar bem estar a todos.

Esse modelo foi criado pela chamada “Escola de Friburgo”, formada por um grupo de cientistas sociais da Universidade de Friburgo, na Alemanha,

1829 e voltou para a Inglaterra após o empreendimento falhar. (SINGER, P. **Introdução à Economia ...**, *op. cit.*, p. 24-27.)

¹³³ BENECKE, D. W. A Alemanha e a Economia Social de Mercado. In: **Reformas das Políticas Econômicas: Experiências e Alternativas**. Cadernos Adenauer IV, n. 2, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Junho/2003, p. 93-126.

combinando idéias liberais e sociais num enfoque denominado “ordo-liberalismo”.

Nesse sistema deve predominar:

- a) a iniciativa privada, limitando a atividade estatal à produção de bens públicos;
- b) a propriedade privada, requerendo dos proprietários um espírito de responsabilidade social no uso desta;
- c) a concorrência o mais livre possível, sem permitir que se auto-elimine por uma concentração de poder;
- d) a responsabilidade individual para o bem-estar, compensando pelo Estado as deficiências causadas pelas circunstâncias (doenças, acidentes, etc.);
- e) a liberdade contratual, respeitando o marco legal estabelecido.¹³⁴

Há três elementos nesse sistema que devem se combinar: a auto-responsabilidade, a solidariedade e a subsidiariedade, entendida essa última característica como a atuação do Estado somente nos casos em que os indivíduos não podem ajudar-se a si mesmos. Segundo o autor, a economia social de mercado só funciona numa democracia participativa, na qual a eleição direta dos deputados é combinada com uma eleição por lista, sendo possível responsabilizar os políticos de forma individual e também através de seus partidos.

A economia social de mercado é um sistema que articula a concorrência com base na livre iniciativa dos indivíduos com um sistema de seguridade social e o progresso social, mas também indica que esta ordem é um sistema flexível frente a novos desafios.

Desse modo, apesar da semelhança com o termo “economia social”, a economia social de mercado configura-se como um conjunto de diretrizes e estratégias econômicas utilizadas para o enfrentamento dos problemas gerados na Alemanha após o término da II Guerra Mundial e não possui elementos que a identifiquem com o objeto estudado.

Sob um outro ponto de vista, Jean-Loup Motchane¹³⁵, entre outros autores, considera que a economia social teria o mesmo conceito de “terceiro

¹³⁴ *Ibid.*, p. 97

¹³⁵ MOTCHANE, J. L., *op. cit.*, p. 02.

setor”, analisando-se a experiência européia, pois apesar de serem uma resistência à construção de uma sociedade fundada sobre o lucro, ambas reúnem estruturas muito diferentes entre si. Essas podem ter a forma de mutualidades¹³⁶, de cooperativas, de associações ou de fundações em países como a França, Itália, Espanha e Alemanha, bem como podem se caracterizar como organizações de auto-ajuda, instituições de caridade e organizações voluntárias não-lucrativas em países como a Grã-Bretanha.

A autora justifica sua posição explicando que todos esses tipos de instituições possuem cinco princípios fundamentais, quais sejam:

- a) independência em relação ao Estado;
- b) filiação voluntária dos sócios;
- c) estrutura democrática de poder (uma pessoa = um voto);
- d) caráter inalienável e coletivo do capital da empresa;
- e) ausência de remuneração do capital.

Além desses fatores, possuem um objetivo comum, que é o fornecimento de bens e serviços pelos menores custos possíveis, de forma a servir ao interesse mútuo dos associados, ou mais amplamente, assegurar um serviço de interesse geral que o Estado não quer ou não pode assumir.

José Luis Monzón¹³⁷ explica que não é fácil estabelecer os enfoques e as teorias que identificam as características comuns entre as empresas e organizações que, juntamente com as cooperativas, integrariam o chamado “terceiro setor”, que está situado entre a economia pública e a economia capitalista tradicional. Ele destaca dois enfoques teóricos: o da economia social e o das organizações não lucrativas (*non-profit organization*, sob a sigla NPO).

Com relação ao primeiro, de âmbito continental europeu e raízes francesas, expandiu-se para a Bélgica, Espanha, Portugal, Quêbec e várias regiões latino-americanas. Estrutura-se, segundo o autor, em três grandes famílias:

¹³⁶ Organizações que se concentram na função de socorro às diversas necessidades de seus associados; muitas delas se tornaram prestadoras de seguros complementares, que oferecem seus serviços mais às empresas do que às pessoas.

¹³⁷ MONZÓN, J. L., *op.cit.*, p. 04.

cooperativas, mutualidades e associações. São caracterizadas como entidades privadas, de prestação de serviços a seus sócios ou a comunidade, possuem autonomia gestonária, processos de decisão democrática e primazia das pessoas e do trabalho sobre o capital, no que diz respeito à repartição dos rendimentos.

O enfoque das organizações não-lucrativas (NPO) para análise do terceiro setor tem raiz anglo-saxônica e foi bastante desenvolvido nos Estados Unidos a partir de 1975, considerando as organizações privadas que, em razão de suas regras constitutivas, não podem distribuir seus lucros às pessoas que as dirigem, tendo que destiná-los à realização dos objetivos pelos quais se fundaram ou para ajuda de pessoas que não exerçam nenhum controle sobre essas organizações.

Conforme o autor referenciado, a delimitação do terceiro setor a partir do enfoque da economia social é mais ampla e, ao mesmo tempo, mais restrita do que a proposta do enfoque das organizações não-lucrativas. É mais ampla porque o segundo enfoque exclui as organizações que distribuem rendas a seus sócios sob qualquer modalidade, o que descarta a grande maioria das cooperativas como parte do terceiro setor. Por outro lado, é mais restrita porque o enfoque das organizações não-lucrativas estabelece cinco requisitos básicos (organização formal, privada, não lucrativa, com auto-governo e com participação voluntária), mas não estabelece um elemento característico essencial do conceito tradicional da economia social: a **organização democrática**. Desse modo, não poderiam ser incluídas no campo da economia social entidades como as fundações ou numerosas associações de caráter religioso, que estão incluídas no enfoque das NPO.

Para Anne Marie Wautier¹³⁸, alguns autores passaram a usar a expressão “terceiro setor” para designar as novas organizações e novos atores que estavam surgindo na Europa a partir de 1980. Entretanto, com base nos estudos de Lipietz¹³⁹, a diferença se encontra no fato de que enquanto a economia social responderia à pergunta “como fazer?”, referindo-se aos estatutos e regras de

¹³⁸ WAUTIER, A. M. Economia Social na França. In: **A outra economia**. CATTANI, Antonio D. (org.), Porto Alegre: Veraz Editores, 2003, p. 109-115.

¹³⁹ Citado por WAUTIER, *op. cit.*, p. 110.

funcionamento das organizações, a economia solidária seria definida pela questão “em nome de que se faz?”, ou seja, quais os valores que orientam a ação e quais os critérios de gestão dos empreendimentos. Em relação ao terceiro setor, a pergunta seria “o que se faz?”, que significaria refletir sobre o campo de atividades, sobre quais os tipos de funcionamento, dentre outros aspectos.

Há estudos específicos demonstrando as características das organizações entendidas como do terceiro setor, já que não são privadas e nem estatais, mas sim respostas da iniciativa privada a questões públicas. Conclui-se que as denominações “economia social” e “terceiro setor”, utilizadas indistintamente por alguns autores, não são sinônimas, pois há especificidades em cada um desses campos que não podem ser confundidas e devem ser analisadas com maior profundidade.

José Luis Monzón, já citado, destaca que na Europa, para se realizar uma definição atualizada de economia social é preciso levar em conta o novo Sistema Europeu de Contas Econômicas Integradas (SEC.95), que define as instituições privadas sem fins de lucro com uma nova denominação: “Instituições Sem Fins de Lucro a Serviço dos Domicílios” (ISFLSH), excluindo expressamente as administrações públicas como entes financiadores, considerando essas instituições como produtoras de “não mercado”. Desse modo, o autor propõe a seguinte definição de economia social:

Conjunto de empresas privadas criadas para satisfazer as necessidades de seus sócios através do mercado, produzindo bens e serviços, assegurando ou financiando, e aquelas em que a distribuição das rendas e a tomada de decisões não estão ligadas diretamente ao capital empregado por cada sócio, correspondendo um voto a cada um deles. A Economia Social também inclui as instituições sem fins de lucro que são produtoras não de mercados privados, não controladas pelas administrações públicas e que produzem serviços não destinados a contribuições voluntárias efetuadas pelas famílias em sua qualidade de consumidoras, de pagamentos das administrações públicas e de rendas da propriedade.¹⁴⁰

¹⁴⁰ MONZÓN, J. L., *op. cit.*, p. 05 (tradução livre).

Resumindo o pensamento do autor, sob a denominação de Economia Social encontram-se os setores do mercado e do não-mercado. No setor de não mercado, as associações e as fundações constituem as principais instituições; no setor de mercado incluem-se diferentes classes de empresas: cooperativas, sociedades laborais, sociedades agrárias de transformação, mútuas, mutualidades, empresas mercantis auto-gestionárias, incluindo caixas econômicas. Ele ressalta que as cooperativas constituem o eixo central da economia social, pois são as que representam melhor o setor empresarial de mercado.

Conforme C. Andion¹⁴¹, sob a denominação de economia social existem diversas experiências com discursos diferentes e até opostos. Porém, existem principalmente dois traços comuns que demarcam uma grande diferença entre a economia social e a economia de mercado. O primeiro é a **solidariedade interna**, baseada na responsabilidade coletiva partilhada por todos os membros do grupo; o segundo relaciona-se à **não apropriação individual do lucro**, atribuindo-se uma conotação diferente do sistema capitalista à propriedade. Para a autora, o primeiro é de ordem moral e o segundo de ordem material.

França Filho e Laville¹⁴² explicam que a economia social procura realizar as intervenções necessárias a fim de reduzir os efeitos negativos do regime de produção mercantil, procurando conciliar o modo de produção econômico com a redução da pobreza. Em consequência, passa a se preocupar mais com os problemas de redistribuição, deixando as questões de produção sob o domínio da economia mercantil, numa lógica de adaptação funcional a esse modo de produção.

Com o passar do tempo, as organizações de economia social surgidas no século XIX foram se adaptando cada vez mais às regras do modelo capitalista, enfraquecendo o seu conteúdo histórico-político e seu poder de mudança social. Uma parte das estruturas de economia social se tornou um subconjunto do mercado e outra parte, um subconjunto da redistribuição.

¹⁴¹ ANDION, C., *op. cit.*, p. 12.

¹⁴² FRANÇA FILHO; LAVILLE, *op. cit.*, p. 50-51.

Jean-Loup Motchane¹⁴³ destaca que as relações entre as instituições de economia social e os poderes públicos modificaram-se profundamente na Europa depois da Segunda Guerra Mundial. Com a primeira crise do petróleo em 1973 e o aumento do desemprego, o papel das instituições de economia social foi ainda mais reforçado, assumindo diferentes modalidades de acordo com cada país como, por exemplo, na Inglaterra a retomada de algumas atividades pelo setor privado devido à redução das despesas públicas e na Espanha, onde ocorreu a privatização de parte dos serviços sociais devido às restrições orçamentárias.

Na visão de França Filho e Laville¹⁴⁴, a história dos séculos XIX e XX resultou num duplo movimento: um em direção ao mercado auto-regulado, que levou a outro em direção à intervenção política, ou seja, o futuro da sociedade está nas mãos do Estado e do mercado, que se encontram em sinergia. Essa sinergia repousa sobre a separação e a hierarquização das economias.

A partir da década de 1980, o crescimento do desemprego e da pobreza provocou o surgimento de novas empresas sociais na Europa, que representaram uma resposta de luta contra a exclusão. Nesse contexto de recuo do Estado de Bem Estar Social e de carência de recursos públicos devido à política neoliberal, nasceu uma nova militância que tenta enfrentar a situação a partir da elaboração de outras formas de trabalho.

Desde 1985, vem ressurgindo na Europa o conceito de solidariedade, não no sentido anglo-saxônico de caridade, mas numa perspectiva tipicamente francesa, ou seja, com significado político que visa conciliar os direitos individuais com a responsabilidade do Estado¹⁴⁵.

Na compreensão de Pedro Demo¹⁴⁶, a solidariedade pode ter diferentes concepções e ser utilizada como “efeito de poder”, ou seja, em vez de servir aos excluídos, ela atrela-os cada vez mais ao poder hegemônico que dela se

¹⁴³ MOTCHANE, J. L., *op. cit.*, p. 03.

¹⁴⁴ FRANÇA FILHO; LAVILLE, *op. cit.*, p. 60.

¹⁴⁵ WAUTIER, A. M., *op. cit.*, p. 111.

¹⁴⁶ DEMO, Pedro. **Solidariedade como efeito de poder**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002. – (Coleção Prospectiva; v. 6)

utiliza para evitar o confronto. O termo solidariedade pode ser permeado de intenções e ações que objetivam a manutenção de políticas assistencialistas e clientelistas, porém o verdadeiro sentido proposto nas experiências de economia solidária é o de emancipação dos excluídos, a partir de atividades produtivas e de capacitação para a luta por direitos de cidadania.

Nessa direção, surgem os empreendimentos compreendidos sob a denominação de economia solidária. Estes se caracterizam pelo retorno à solidariedade, pela valorização do espaço local e por iniciativas comunitárias. Para Laville¹⁴⁷, o projeto de economia solidária que emerge no final do século XX constitui-se num “reaparecimento” do movimento associacionista francês do século XIX, pois possuem dois traços característicos que os unem: são grupos formados a partir de um vínculo social para a prática de uma atividade econômica; e possuem uma ação comum, baseada no princípio da igualdade entre os membros.

Jean-Loup Motchane, já citada, considera que a economia solidária é uma “nova economia”, pois retoma algumas características da tradição de luta do movimento operário e sindical contra a miséria, constitui organizações mais militantes, porém também mais frágeis em certos casos. Na Europa, alguns exemplos são:

... empreendimentos de inserção, comitês de cidadãos nos bairros que se preocupam com a melhoria da qualidade de vida e do ambiente, associações intermediárias que empregam pessoas em dificuldades para garantir tarefas que o setor privado não leva em conta, pequenas cooperativas garantindo pequenos serviços à coletividade: reparos, entrega de refeições a domicílio para pessoas dependentes, serviços domésticos como passar roupa, limpeza e costura.¹⁴⁸

França Filho e Laville¹⁴⁹ ressaltam que a economia solidária reencontra alguns traços presentes no movimento associativo, mas contém uma dupla originalidade. Primeira: a “terciarização” da economia torna mais complexa a

¹⁴⁷ Citado por ANDION, C., *op. cit.*, p. 10.

¹⁴⁸ MOTCHANE, J. L., *op. cit.*, p. 03.

¹⁴⁹ FRANÇA FILHO; LAVILLE, *op. cit.*, p. 106-107.

composição das associações, pois hoje os grupamentos possuem diferentes categorias de atores (usuários, profissionais, voluntários), enquanto que no século XIX os grupos eram formados por apenas uma categoria. E a segunda originalidade diz respeito às suas relações com o poder público, que são diferentes, pois a combinação equilibrada de recursos monetários e não-monetários garante a autonomia dos serviços e sua viabilidade econômica, ao contrário das antigas associações, em que a missão de utilidade social só se realizava pela distribuição de recursos.

Desse modo, a economia solidária possui maior capacidade de militância e de inovação, todavia sua importância econômica na Europa é bem menor se comparada aos empreendimentos já existentes de economia social, como as mutualidades de seguros, cooperativas e grandes associações. J. L. Motchane destaca que a relação entre a economia social e economia solidária é de solidariedade da primeira em relação à segunda, pois acompanha e financia o início dos projetos. Juntos, os dois setores possuem relevante importância econômica, mas sua visibilidade para os cidadãos e para os poderes públicos não tem a mesma correspondência, pois no interior da sociedade capitalista elas constituem uma espécie de “objeto não identificado”.

Por outro lado, os sindicatos e partidos políticos de esquerda ainda não fazem da economia solidária uma proposta de sociedade. Para uns, é somente uma **adaptação social eficaz** que permite à sociedade capitalista amortecer os efeitos da globalização, desemprego e exclusão. Para outros, “é um **álibi** para um liberalismo que tolera, no momento, que 6 a 11% de sua economia escape da ditadura dos mercados” (grifo nosso).¹⁵⁰

Em relação ao conceito de economia solidária na Europa, as pesquisas realizadas pelo *Centre de Recherche et d'Information sur la Démocratie et l'Autonomie (CRIDA)*¹⁵¹, na França, indicam que são iniciativas e práticas

¹⁵⁰ MOTCHANE, J. L., *op. cit.*, p. 06.

¹⁵¹ Centro de Pesquisa e Informação sobre a Democracia e a Autonomia, coordenado por Jean Louis Laville, Paris, França. (FRANÇA FILHO; LAVILLE, *op. cit.*, p. 109)

econômicas diversas que assumem a forma associativa e buscam responder problemáticas locais específicas, indicando de um lado, a união de duas noções historicamente dissociadas: iniciativa e solidariedade; e de outro, a inserção da solidariedade na elaboração coletiva de atividades econômicas. Na Europa, o surgimento da economia solidária está ligado à problemática da exclusão social crescente, principalmente no meio urbano, denominada de “nova questão social”¹⁵².

Desse modo, as práticas socioeconômicas emergem a partir de iniciativas locais, propondo serviços de um novo tipo, denominados “serviços de proximidade” ou “serviços solidários”. Estes se constituem num conjunto de serviços antes produzidos na esfera doméstica, como auxílio aos domicílios, jardinagem, consertos domésticos, etc.; ou serviços que visam a “mediação social” nos bairros, como a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente local.

França Filho e Laville¹⁵³ consideram dois traços característicos importantes para identificar os “serviços de proximidade”: a diversidade das fontes de recursos (financiamentos públicos, venda ao mercado através da prestação dos serviços e participação voluntária de doadores); e a construção conjunta da oferta e demanda em função das necessidades reais e locais. Na interpretação dos autores, a economia solidária propõe uma articulação específica entre as esferas econômica, social e política, e não se constitui num setor à parte, mas interage com as formas dominantes (Estado e Mercado). Essa visão permite um outro olhar sobre a economia real, não reduzindo-a ao mercado, mas entendendo-a como uma economia que admite uma pluralidade de princípios¹⁵⁴.

¹⁵² A “questão social”, como já visto, deve ser compreendida como os problemas gerados a partir da exploração no interior do trabalho, resultado do processo de dominação de uma classe social sobre outra. A “nova questão social”, vivida nos países centrais, deve ser entendida não em termos de exploração no interior do trabalho, mas em termos de exclusão dos espaços de trabalho. Trata-se da luta pelos lugares dos indivíduos na sociedade. (*Ibid.*, p. 110-111).

¹⁵³ *Ibid.*, p. 112.

¹⁵⁴ Com base em POLANYI, K. *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*. (Paris: Gallimard, 1983), França Filho e Laville consideram que a economia plural possui quatro princípios: a economia mercantil (associada ao cálculo utilitário); a redistribuição (ligada à obrigação); a reciprocidade (relacionada à dádiva) e a domesticidade (forma de reciprocidade limitada a um grupo fechado). (*Ibid.*, p. 185)

Segundo Anne Marie Wautier, os conceitos de economia social e economia solidária são associados e até utilizados simultaneamente na França, mas é necessário fazer a distinção. Conforme seus estudos, ela define economia social “... como um conjunto de organizações e empresas cujas atividades produtivas respondem a princípios prioritários: adesão livre, democracia interna (uma pessoa, uma voz), lucratividade limitada (reinvestimentos dos excedentes na ação social e não-lucratividade individual dos associados), respeito da dimensão humana da atividade e solidariedade.”¹⁵⁵

O campo da economia social, conforme a autora e outros estudiosos europeus, compõe-se de três grandes grupos que possuem estatutos próprios caracterizados pela atividade econômico-social e pela regulamentação jurídica desde o final do século XIX: as cooperativas, as mutualidades e as associações.

Em relação à economia solidária, Wautier a caracteriza “... pela noção de projeto, de desenvolvimento local e de pluralidades das formas de atividade econômica, visando à utilidade pública, sob forma de serviços diversos, destinados, principalmente, mas não exclusivamente, à população carente ou excluída”.¹⁵⁶

Dessa forma, enquanto alguns pesquisadores entendem que a economia solidária seria um complemento da ação da economia social, outros a vêem como um retorno à autenticidade da ação solidária, uma vez que as grandes organizações da economia social teriam perdido alguns de seus elementos essenciais e sucumbido às leis da economia capitalista. Para a autora em questão, a economia solidária apresenta um caráter político, pois se articula em torno de quatro eixos: o comércio eqüitativo, as finanças solidárias, o intercâmbio não-monetário e as iniciativas locais¹⁵⁷.

A economia solidária surge no espaço intermediário entre Estado, mercado e setor informal, através das famílias, comunidades e redes que exercem

¹⁵⁵ WAUTIER, A. M., *op. cit.*, p. 109-110.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p.110.

¹⁵⁷ Para maiores detalhes sobre a tipologia das iniciativas de economia solidária na Europa, em especial na França, ver FRANÇA FILHO; LAVILLE, *op. cit.*, p. 119-130.

um papel político e social, não apenas econômico. Para Laville¹⁵⁸, a economia social acentuou a pluralidade das formas de propriedade, mas a economia solidária foi além e possibilitou o desenvolvimento, bem como a participação cidadã através da democracia participativa.

No item a seguir, procurar-se-á demonstrar como foi e tem sido entendidas a economia social e a economia solidária na América Latina, em especial no Brasil.

2.2. América Latina e Brasil: concepções de economia social e economia solidária

O pesquisador argentino José Luis Coraggio¹⁵⁹ adota o termo “Economia Social” como contraponto às vertentes da Economia Neoclássica, cujo principal regulador é o mercado capitalista, e da Economia Política (ou socialista), na qual Estado central é o planejador e regulador da economia. Essa dupla superação evitaria a separação entre economia e sociedade, que caracteriza o paradigma neoliberal, evitando a intromissão da política.

Para esse autor, a economia social é aquela em que seus agentes não estão separados de suas identidades sociais, nem de sua história, nem de sua cultura. Caracteriza-se como:

... o espaço de ação constituído não por indivíduos utilitaristas buscando vantagens materiais, mas por indivíduos, famílias, comunidades e coletividades de diversos tipos que se movem dentro de instituições declaradas pela prática ou constituídas por regras voluntárias, que atuam realizando transações que se localizam entre a utilidade material e os

¹⁵⁸ Citado por WAUTIER, *op. cit.*, p. 112.

¹⁵⁹ CORAGGIO, J. L. *La Economía Social como vía para outro desarrollo social*. (Tradução livre). Disponível em < www.urbarred.unqs.edu.ar > Acesso em 16/10/2003.

valores de solidariedade e cooperação, limitando (não necessariamente anulando) a concorrência.”¹⁶⁰

Nesse sentido, a economia social coloca limites sociais ao mercado capitalista, construindo espaços onde os preços e as relações resultam da integração de todos e os resultados são distribuídos de maneira mais igualitária. O desenvolvimento da vida das pessoas e das comunidades é favorecido pela ação coletiva em âmbitos locais, onde as relações fraternais possam se apoiar nos vínculos produtivos e reprodutivos de cooperação, formando associações de trabalhadores livres. O âmbito local e cotidiano permite superar a alienação que ocorre com a concentração de poder no Estado Nacional.

O autor ressalta que essa economia é **social** porque produz sociedade e não somente utilidades econômicas, porque gera valores de uso para satisfazer necessidades dos próprios produtores ou de suas comunidades, geralmente de mesma base territorial, étnica, social ou cultural, e não está orientada para o lucro e acumulação de capital sem limites. As organizações de economia social possuem outra lógica: “... contribuir para assegurar a reprodução com qualidade crescente da vida de seus membros e suas comunidades de origem ou, por extensão, de toda a humanidade.”¹⁶¹

Na América Latina, o autor em questão cita algumas tendências da economia social. Em relação ao Estado, há uma corrente da economia social que se manifesta contra ele, por considerá-lo instrumento das minorias, por seu papel institucionalizador da pobreza e por sua lógica de acumulação de poder para apenas uma classe política. Outra corrente não se coloca contra o Estado, pelo contrário, quer influir nas formas de gestão participativa em nível local, auxiliar a definir políticas setoriais, organizar frentes de ação coletiva para modificar as políticas do Estado a favor de regular a economia e os mercados capitalistas, de fomentar as formas de economia social, inclusive normativamente. Essa corrente não se coloca como anti-política, mas sim a favor da democracia participativa.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 01.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 02.

Em relação ao alcance social, com a exclusão e miséria cada vez maior gerada pelos efeitos do sistema capitalista, indivíduos, famílias e coletividades estão se organizando em formas de produção em rede, canalizando recursos para a sobrevivência através de associações e cooperativas. Essas organizações se concentram nos setores mais pobres da população que, no imaginário conservador, são estigmatizados pela sua condição de exclusão, associando-os com a delinquência, o uso e tráfico de drogas, a ilegalidade e a incapacidade.

É importante salientar que as organizações de economia social não são destinadas somente aos pobres, mas a todos os cidadãos. Não se trata de fazer com que “sobrevivam” até que a economia se reative e haja emprego para todos, mas sim de propiciar espaços para ativar as capacidades de todos os cidadãos excluídos do trabalho, desenvolvendo laços sociais e comunitários, resgatando o direito de todos a uma vida produtiva e saudável.

José Luis Coraggio¹⁶² ressalta que as origens européias da economia social devem ser estudadas, mas considera importante compreender como o colonialismo europeu e suas instituições encontraram as complexas sociedades latino-americanas, cujas economias não respondiam ao modelo mercantilista. O desafio é recuperar as experiências próprias e originais da América Latina e do Brasil, em especial, a partir desse encontro com os esquemas cooperativistas e mutualistas europeus. Não há somente um projeto de economia social, mas sim vários, pois não estamos mais no século XIX, mas em outro momento da história em que a globalização do capital financeiro requer repensar as comunidades locais em sua vinculação com as forças sociais nacionais e transnacionais.

Desse modo, parece superficial o debate teórico que se desenvolve para se impor uma denominação pretensamente universal: economia social, economia solidária, empresa social, economia popular, cooperativismo, economia do trabalho, etc. Para o autor em questão, não há uma resposta única e seria um grave erro buscá-la e decidir-se pela imposição de um termo aceito universalmente.

¹⁶² *Ibid.*, p. 03-04.

As diferenças culturais, históricas, políticas e econômicas entre os países já de início fazem com que seja imprescindível deixar em aberto o campo da experimentação responsável para gerar novas construções históricas, aprendendo coletivamente a partir da própria experiência latino-americana e brasileira na construção de novos sistemas de produção e de reprodução.

Porém, isso não implica renunciar a uma sistematização teórica, mas sim recuperar os marcos conceituais capazes de orientar criticamente essa sistematização e vinculá-la a uma prática reflexiva.

Coraggio propõe o termo **Economia do Trabalho**, cujo conceito tem maior potencial para organizar o pensamento teórico sobre as investigações e o desenho de estratégias ante as teorias da Economia do Capital e da Economia Pública. Também propõe o termo **Economia Solidária** para definir o que ele considera a corrente ideológica mais significativa para incentivar a economia social na América Latina. E ainda, com o objetivo de ter um “conceito guarda-chuva” para todas as organizações geralmente entendidas como organizações econômicas voluntárias que buscam um resultado econômico em sentido amplo e um produto em forma de relações sociais, ele sugere o conceito de **Economia Social**.

Ele conclui que há um princípio que pode ser compartilhado por todos em relação à terminologia “economia social”: ampliar o mundo do trabalho com qualidade humana, com autonomia em relação ao capital e tendo como base a democracia participativa para “refundar” o Estado. A economia social, ao constituir sujeitos coletivos, pode gerar poderes sociais que se contraponham às estruturas desse sistema-mundo capitalista, que se encontra em crise de legitimidade e de racionalidade, cujas consequências recaem sobre as maiorias desprotegidas.

Através dos estudos realizados, percebeu-se que historicamente não houve utilização significativa da terminologia “economia social” no Brasil, mas sim um grande incentivo estatal à formação de cooperativas, principalmente a partir da década de 1960¹⁶³, objeto de estudo do próximo item desse capítulo.

¹⁶³ Para maiores detalhes, ver CRACOGNA, Dante. **Problemas atuais do Direito Cooperativo**. Buenos Aires, Argentina: Intercoop Editora Cooperativa Ltda., 1992.

A terminologia mais utilizada é a “economia solidária” que, seguindo a tendência européia, surge no contexto atual de crise do trabalho e especialmente do emprego. Trata-se não de um conceito fechado, mas de uma noção aberta, pois se pauta pela distribuição, ao invés da restrita acumulação do lucro. É, portanto, uma economia pensada e organizada em outros termos, tendo como grande valor a cooperação, não a competição.

Este “novo cooperativismo” prima pelo retorno aos princípios básicos¹⁶⁴, confere grande valor à democracia e à igualdade no desenvolvimento dos empreendimentos, valoriza a auto-gestão e repudia o assalariamento, conforme Paul Singer¹⁶⁵.

A economia solidária propõe um questionamento sobre a forma de apropriação do lucro, que pode ser coletivo ao invés de elitizado. Significa a real democracia na posse e controle dos bens de produção, assim como na distribuição do que é produzido, ou seja, é a organização igualitária e democrática do crédito, produção e consumo. Faz parte da economia solidária o cooperativismo autêntico, isto é, aquele em que os trabalhadores detêm igualitária e democraticamente a posse e o controle do empreendimento, além de outras formas de organização coletiva e democrática de trabalho.

Para Paul Singer¹⁶⁶, “A solidariedade na economia só pode se realizar se ela for organizada **igualmente** pelos que se associam para produzir, comerciar, consumir ou poupar. A chave dessa proposta é a **associação** entre iguais em vez do contrato entre desiguais”. (grifos no original)

¹⁶⁴ Os princípios do cooperativismo têm origem em Rochdale, Inglaterra, 1844. São eles: 1) Vínculo aberto e voluntário (abertura para novos membros); 2) Controle democrático por parte dos membros (“um membro, um voto”); 3) Participação econômica dos membros; 4) Autonomia e independência em relação ao Estado e a outras organizações; 5) Compromisso com a educação dos membros da cooperativa; 6) Cooperação entre cooperativas através de organizações locais, nacionais e mundiais; 7) Contribuição para o desenvolvimento da comunidade em que está localizada a cooperativa. (SOUSA SANTOS, B., *op. cit.*, p. 34.)

¹⁶⁵ SINGER, P., **Introdução à Economia...**, *op. cit.*, p. 111.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 09.

França Filho e Laville¹⁶⁷ entendem que o termo economia solidária no Brasil serve para identificar diferentes iniciativas de grupos sociais, geralmente de base popular, que se organizam sob os princípios da solidariedade e da democracia para enfrentar seus problemas locais a partir de atividades econômicas, gerando novas formas de trabalho e de renda. Assim como na Europa, há grande diversidade de formas de organização e diferentes maneiras de estruturação e institucionalização dos empreendimentos no Brasil, em virtude do próprio contexto nacional e das diversidades regionais.

Para uma rápida retrospectiva da emergência da economia solidária no Brasil, toma-se por base os estudos de Paul Singer¹⁶⁸. Segundo ele, nas décadas de 1980 e 1990, com a perda de milhões de postos de trabalho gerando desemprego em massa e acentuada exclusão social, a economia solidária reviveu no Brasil.

Na década de 1980, a Cáritas¹⁶⁹ financiou pequenos Projetos Alternativos Comunitários (PACs) a fim de gerar trabalho e renda de forma associada para moradores de periferias pobres das grandes cidades e da zona rural em vários locais do Brasil. Vários desses projetos se transformaram em unidades de economia solidária, tanto nas cidades, como no campo.

Na área rural houve o assentamento de milhares de famílias através dos projetos de reforma agrária e de pressão dos movimentos de trabalhadores sem terra. Esses assentamentos, em sua maioria, adotam a forma de cooperativas autogestionárias para promoção da agricultura, os quais, segundo Elenar Ferreira¹⁷⁰, dividem-se em três formas principais: Cooperativas de Produção Agropecuária, Cooperativas de Prestação de Serviços e Cooperativas de Crédito.

Outra modalidade de economia solidária no Brasil originou-se a partir da transformação de empresas falidas ou em vias de falência em cooperativas

¹⁶⁷ FRANÇA FILHO; LAVILLE, *op. cit.*, p. 149.

¹⁶⁸ “Economia Solidária no Brasil”, apêndice da obra de SINGER, P. **Introdução à Economia...**, *op. cit.*, p. 122-124.

¹⁶⁹ Entidade ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da Igreja Católica.

¹⁷⁰ FERREIRA, E. A cooperação no MST: da luta pela terra à gestão coletiva dos meios de produção. In SINGER e SOUZA (org.). **Economia Solidária no Brasil: autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, 2000.

autogestionárias dirigidas pelos antigos trabalhadores, principalmente na década de 1990. A criação da Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG) deu impulso ainda maior a estas iniciativas, bem como as atividades desenvolvidas pela União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo (UNISOL), que atua da mesma forma.

A ANTEAG já possuía em 2000 mais de 50 empresas de autogestão e co-gestão associadas, com aproximadamente 20 mil trabalhadores sócios. Em relação à questão do crédito cooperativo, o sistema CRESOL no estado do Paraná, reúne aproximadamente 28 cooperativas, com mais de 6 mil sócios¹⁷¹.

As universidades também tiveram papel destacado no desenvolvimento da economia solidária, na formação de cooperativas e outros grupos de produção associada através das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs). O trabalho configura-se como uma atividade de extensão interdisciplinar, integrada por docentes, acadêmicos da graduação e da pós-graduação e funcionários que atendem e assessoram grupos comunitários que desejam trabalhar e produzir coletivamente, dando-lhes apoio técnico, formação em cooperativismo, assessoramento logístico e jurídico com o objetivo de viabilizar os empreendimentos autogestionários. Em 1999, as incubadoras se uniram em rede para troca de experiências, bem como se associaram à Fundação Unitrabalho, entidade que desenvolve um programa de estudos e pesquisas referentes à questão do trabalho.

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) criou em 1999, a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) com a finalidade de divulgar conhecimentos sobre a economia solidária entre as lideranças sindicais, sendo uma de suas prioridades a criação de cooperativas de crédito, formando uma rede nacional que atuaria em conjunto com um importante banco cooperativo holandês.

¹⁷¹ Dados obtidos em GAIGER, L. I. Sentido e possibilidades da economia solidária hoje. In: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (orgs.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE; UCSAL, 2000, p. 169.

Por outro lado, várias prefeituras e alguns governos estaduais vem investindo nas atividades de fomento à economia solidária como forma de combater efetivamente a pobreza através da geração de trabalho e renda.

Além disso, em 2001, em Porto Alegre, onde foi realizado o primeiro Fórum Social Mundial, foi lançada a Rede Brasileira de Sócio-Economia Solidária, integrada por diversas entidades de fomento à economia solidária de todo o Brasil. Segundo Paul Singer, esse panorama encontra-se incompleto, pois foi feito com base em dados do início de 2002 e desde então foram desenvolvidos outros projetos e iniciativas relacionadas ao tema.

Cabe destacar que em 2003, a partir da gestão do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), ligada ao Ministério do Trabalho, sob a coordenação do professor e pesquisador Paul Singer, com o objetivo de traçar e direcionar a política de economia solidária em todo o país.

Há também inúmeros grupos que proliferam no Brasil com práticas bastante originais que desenvolvem, ao mesmo tempo, a produção, a prestação de serviços, o sistema de trocas e a finança solidária. Na maioria deles, as experiências estão vinculadas a um quadro territorial específico de pertencimento, como um bairro ou uma região, além da multiplicação de atividades como reciclagem do lixo, produção artesanal e artística, educação formal, dentre outras.

Na análise de França Filho e Laville, à primeira vista o fenômeno da economia solidária no Brasil pode parecer novo e originário do processo de exclusão social. Porém, se observado com maior profundidade, percebe-se que muitas das formas atuais de economia solidária refletem práticas antigas. Além disso, a exclusão social no Brasil não é fato novo, pois faz parte da constituição e desenvolvimento da sociedade brasileira, bem como de sua formação econômica. “O circuito formal do trabalho, essencialmente baseado nas esferas do mercado e do Estado, jamais conseguiu absorver o conjunto dos trabalhadores.”¹⁷²

¹⁷² FRANÇA FILHO; LAVILLE, *op. cit.*, p. 158.

Por outro lado, lembram os autores, é preciso reconhecer que existe algo de inovador no fenômeno, pois são formas variadas, muitas delas conseguindo articular a luta política às atividades econômicas e de geração de renda. Também é necessário considerar que a exclusão de hoje possui novos contornos, pois além daquelas pessoas historicamente marginalizadas, que se situam na faixa da pobreza endêmica, há um amplo contingente de novos desempregados, que formam a “nova pobreza”.

Entre os variados autores que estudam o tema, existem dúvidas se a economia solidária seria ou não um outro modo de produção ou seria apenas uma alternativa de resistência no interior do modo de produção capitalista. Ao serem considerados seus princípios básicos, ou seja, a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual, percebe-se que ao contrário do modo de produção capitalista, não se produzem duas classes distintas, mas uma única classe de trabalhadores que são igualmente possuidores de capital nos empreendimentos, onde não há patrões nem empregados, e onde não se “vende” a força de trabalho. O resultado é a igualdade e a distribuição solidária da renda obtida coletivamente, sem mencionar os ganhos do trabalhador como ser social.

Sob esse prisma, a economia solidária pode ser considerada uma alternativa viável para superar gradativamente as contradições e limites do sistema capitalista de produção.

Ainda conforme Paul Singer¹⁷³, a principal diferença entre a economia capitalista e a solidária é o modo como os empreendimentos são administrados. A heterogestão constitui-se numa administração hierarquizada, com níveis diferenciados de autoridade nos quais as decisões vêm de cima para baixo e a competição é exacerbada. Na administração autogestionária, os trabalhadores, que são sócios do empreendimento, devem ter participação efetiva e democrática no processo de decisão, planejamento e produção, construindo sua autonomia para realização das mais diversas tarefas, além de estarem em constante aperfeiçoamento através da educação continuada, do treinamento e do acesso a todas as informações.

¹⁷³ SINGER, P. **Introdução à Economia...**, *op. cit.*, p. 16.

A economia solidária ressurgiu com força nas últimas décadas exatamente em função das contradições do capitalismo, pois sua lógica é exatamente oposta à do modo de produção dominante. O desafio é “... centrar a atenção simultaneamente na viabilidade e no potencial emancipatório das múltiplas alternativas que têm sido formuladas e praticadas um pouco por todo o mundo e que representam formas de organização econômica baseadas na igualdade, na solidariedade e na proteção ao meio ambiente.”¹⁷⁴

Nesse sentido, Paul Singer¹⁷⁵ ressalta que “... a economia solidária é ou poderá ser **mais do que uma resposta** à capacidade do capitalismo de integrar em sua economia todos os membros da sociedade desejosos e necessitados de trabalhar. Ela poderá ser o que em seus primórdios foi concebida para ser: **uma alternativa superior ao capitalismo**” (grifos no original).

Isto significa que a alternativa pode ser superior não somente no sentido puramente econômico, mas principalmente no sentido humano e político: maior liberdade de escolha do trabalho que cada um deseja realizar, melhor relacionamento com os outros, autonomia participativa nas decisões democráticas, cooperação ao invés de competição, menos pressões no trabalho, que seria realmente um meio de realização do ser social e concretização do bem estar coletivo.

Percebe-se, através do estudo de diferentes autores e países, que é difícil encontrar um consenso para caracterizar a “outra economia”, pois esta traz em si uma carga histórica e ideológica muito forte que varia de acordo com o contexto político, econômico e social vivenciado em cada local.

Entretanto, percebe-se que o termo “economia social” caracteriza um movimento, tipicamente europeu, mas também presente no Canadá de raízes francesas, de alternativas coletivas e socializantes de produção, surgido no século XIX em reação ao modo de produção capitalista, instaurado a partir da Revolução Industrial. Desse modo, cada país desenvolveu empreendimentos sob a

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 25.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 114.

denominação de economia social e estabeleceu seus marcos regulatórios, conforme sua história e costumes.

O que há de comum nas organizações reunidas sob essa terminologia, segundo Liana Carleial¹⁷⁶, são as noções de inserção pelo econômico, de desenvolvimento comunitário e de luta contra a exclusão. Segundo Fauquet¹⁷⁷, a economia social tem por especificidade “agrupar as organizações que representam a combinação de uma associação de pessoas, e de uma empresa e cuja característica discricionária é a adesão ao princípio de não dominação do capital, o que significa dar prioridade ao serviço, em detrimento do lucro, à atividade em detrimento da rentabilidade e aos direitos das pessoas em detrimento dos direitos de propriedade.”

O que ocorreu ao longo do tempo, não só nos países da Europa, mas em quase todo o mundo, é que essas empresas e organizações enquadradas sob os princípios da economia social, foram se adaptando aos movimentos do mercado mundial e às exigências do fenômeno da globalização como forma de sobreviverem às transformações ocorridas. Nesse sentido, tiveram que deixar de lado alguns de seus princípios essenciais, modificando-se e burocratizando-se.

Percebe-se que tanto na Europa, quanto no Brasil, a partir dos erros e acertos no caminho percorrido, ressurgiu o movimento iniciado no século XIX, reconfigurando-se ante as transformações econômicas e a deterioração das condições do mundo do trabalho nas últimas décadas do século XX.

O que se deduz da utilização do termo “economia solidária” é que serve para denominar o conjunto de empreendimentos e organizações que buscam coletivamente a produção de bens e serviços essenciais à sua sobrevivência, agregando os princípios essenciais do cooperativismo formulados em 1844, como a relação um membro/um voto, independentemente do capital investido; a autonomia da gestão com relação tanto ao poder público, como ao capital privado; a prioridade

¹⁷⁶ CARLEIAL, L. et al. **Economia Solidária e Informalidade: pontos de aproximação, proposta conceitual e “novos” desafios para a política pública.** Artigo apresentado no I Seminário Paranaense de Estudos do Trabalho, Universidade Estadual de Maringá, Programa de Pós-graduação em Economia. Maringá, novembro, 2003.

¹⁷⁷ Citado por CARLEIAL, L. *et al.*, *op. cit.*, p. 03-04.

ao trabalho e às pessoas e não ao capital; a necessidade de discussão coletiva dos critérios relativos à remuneração e a propriedade coletiva do empreendimento.

França Filho e Laville¹⁷⁸ concluem que as iniciativas de economia solidária não se limitam à esfera da “reprodução simples” da vida, ou seja, produzir renda suficiente para a satisfação das necessidades materiais imediatas da vida das pessoas sem conseguir evitar a subordinação à lógica do capital. Ao contrário, elas se orientam para a “reprodução ampliada” das condições de vida em sociedade, pois suas ações abrangem tanto o nível de renda quanto o plano mais geral de reivindicação por direitos e inserção no espaço público.

A partir de suas pesquisas, França Filho e Laville propõem cinco critérios para definir se determinados empreendimentos fazem ou não parte da chamada economia solidária:

- a) a natureza e origem dos recursos, que devem ser distintas e equilibradas de forma a preservar a autonomia dos empreendimentos;
- b) autonomia gestonária e independência em relação à possibilidade de controle por outras instituições;
- c) a democratização dos processos decisórios, que devem ser coletivos e autogestionários;
- d) o padrão das relações sociais estabelecidas no grupo de trabalho, que deve ter por base a solidariedade e não a competição;
- e) a finalidade multidimensional dos empreendimentos, ou seja, além da esfera econômica, devem atuar na dimensão social, política, cultural e ecológica, numa concepção mais ampla de sociedade¹⁷⁹.

É mister concordar com José Luis Coraggio, já citado, com relação à impossibilidade de se ter uma concepção universal para os termos Economia Social e Economia Solidária. No entanto, é importante a discussão sobre o tema a fim de que seja possível o entendimento comum sobre os conceitos, válidos ao menos em relação ao momento histórico vivenciado e ao país onde se inserem esses

¹⁷⁸ FRANÇA FILHO; LAVILLE, *op. cit.*, p. 164-165.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 166-169.

movimentos, permitindo traçar linhas gerais que possam balizar os fundamentos da pesquisa acadêmica e construir futuros marcos conceituais e legais sobre a economia solidária no Brasil.

2.3. A economia solidária e as sociedades cooperativas

Para entender a economia solidária hoje, bem como seus princípios, é necessário retornar historicamente no tempo e compreender o significado do surgimento das sociedades cooperativas em meio a todas as transformações no modo de produção ocorridas a partir da Revolução Industrial no século XIX.

As cooperativas tiveram sua origem na Europa durante aquele período e uma das mais importantes foi a *Rochdale Society of Equitable Pioneers*, cooperativa de consumo fundada em 1844, no norte da Inglaterra por vinte e oito operários que se encontravam desempregados devido às conseqüências trazidas pela Revolução Industrial. Outras cooperativas foram criadas antes dela, não só na Inglaterra, como em outros países, mas essa foi primeira a formular princípios como síntese entre associação e empresa.

Esses princípios regem até hoje as verdadeiras sociedades cooperativas e podem ser resumidos da seguinte forma¹⁸⁰:

- a) Adesão voluntária e livre:** “Princípio da porta aberta” – qualquer pessoa pode fazer parte de uma cooperativa, desde que atenda os requisitos estabelecidos no estatuto de constituição e regimento interno, e aceite as responsabilidades pela filiação. Também é livre para deixá-la a qualquer momento;
- b) Gestão democrática pelos sócios:** as decisões deverão ser tomadas em assembléias em que cada associado vale um voto; a estrutura, o controle e a gestão

¹⁸⁰ BORGES, Guilherme R. Os princípios cooperativistas na lei e no estatuto. In GEDIEL, José A. Peres (org.). **Os caminhos do cooperativismo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2001, p. 123-149.

da cooperativa devem ser democráticos. Dependendo do tamanho e abrangência do empreendimento, pode haver assembléias descentralizadas e de delegados, conforme sejam cooperativas primárias ou não primárias;

c) Participação econômica dos membros: a propriedade dos meios de produção deve ser coletiva; os sócios têm acesso igualitário à distribuição das sobras (e não “lucros”); os juros devem ser limitados ao capital (taxa limitada); os excedentes devem ser aplicados conforme decisão em assembléia. O princípio exprime uma idéia de subalternização do capital, mas com limites: o lucro está excluído, mas os juros são limitados ao capital;

d) Educação, formação e informação: a cooperativa deve instituir fundos de reserva para investir na formação geral de seus membros, empregados, dirigentes e público em geral, enfocando aspectos técnicos, empresariais e associativos. É um processo que envolve uma complexa planificação e articulação das medidas e tarefas cooperativas. É a base do cooperativismo e o campo de ação das políticas públicas de fomento ao cooperativismo (relação Estado x cooperativas);

e) Intercooperação: integração com outras cooperativas em rede buscando melhores condições a seus membros e comunidade;

f) Autonomia e independência: cabe apenas aos sócios a decisão, tomada em assembléias, sobre os negócios e o futuro da cooperativa: assinar contratos e convênios, busca de recursos e outras ações necessárias;

g) Interesse pela comunidade: diz respeito ao desenvolvimento de políticas locais pelas próprias cooperativas em benefício dos membros da comunidade onde se inserem.

Como se percebe, existe um outro feixe de valores que embasa o cooperativismo em comparação com o sistema capitalista de produção. A partir dessas premissas, os próximos itens objetivam entender como se deu o processo de formação das cooperativas na América Latina, em especial no Brasil, assim como seu desenvolvimento e características.

2.3.1. A legislação, os modelos de desenvolvimento e as características das sociedades cooperativas na América Latina

Na América Latina desenvolveram-se basicamente dois modelos de organizações cooperativas, de acordo com Dante Cracogna¹⁸¹. O primeiro localiza-se nos países do cone sul como Argentina, Uruguai, Chile e parte sul do Brasil, onde as cooperativas surgiram no final do século XIX e início do século XX por iniciativa dos imigrantes europeus. O segundo modelo desenvolveu-se nos países da zona andina, América Central, Caribe e em grande parte do Brasil, com exceção do sul, por iniciativa externa, ou seja, através dos governos, igrejas, agências internacionais, organizações não governamentais e apoio das populações indígenas locais. Devido a essas características, nesses países a legislação surgiu ainda antes da experiência concreta.

Conforme Cracogna¹⁸², as primeiras legislações sobre cooperativas na América Latina apareceram no final do século XIX, como por exemplo, os Códigos de Comércio do México e da Argentina em 1889. Entre as duas guerras mundiais, surgiram as leis sobre as cooperativas no Chile em 1925 e outros países, sendo que no Brasil surgiram em 1932. A partir de 1950, com o apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA), através da Seção de Cooperativas do Departamento Econômico e Social, surgiram leis cooperativas em novos países.

A Constituição Argentina de 1853, a mais antiga da região, não continha referências ao cooperativismo. A Constituição mexicana de 1917 foi a primeira a fazer menção às cooperativas, seguida das Constituições dos demais países como Equador, Peru, Cuba, Bolívia, Panamá, dentre outros. Elas variam quanto ao local em que estão dispostas as referências às cooperativas: capítulo do direito das pessoas; capítulo da organização econômica e social do Estado; dentre outros.

¹⁸¹ CRACOGNA, D., *op. cit.*, p. 198.

¹⁸² *Ibid.*, p. 197.

O autor destaca que, de modo geral, há um excesso de regulamentação sobre as cooperativas nos países latino-americanos, legislando-se sobre minúcias e detalhes que poderiam ser objeto de estatutos ou de outras regulamentações sem caráter de lei. Isso faz com que não se consiga distinguir a diferença de importância que existem entre as matérias regulamentadas por lei.

Ainda segundo o autor¹⁸³, os principais problemas enfrentados pelo cooperativismo na América Latina são:

a) A constituição e o reconhecimento legal das sociedades cooperativas: há um enorme distanciamento entre o suposto apoio estatal e o efetivo registro legal para existência jurídica das cooperativas, pela ineficiência e burocracia dos organismos oficiais. Na maioria dos casos, o reconhecimento e autorização para funcionar são feitos por órgãos governamentais e funcionários públicos dotados de faculdades discricionárias que, por exemplo, podem negar a autorização porque o grupo interessado não está suficientemente preparado ou porque a iniciativa não é viável. No Brasil isso já não mais ocorre por força da Constituição Federal de 1988, que determinou a autonomia e a liberdade na formação das cooperativas;

b) A diversidade de organismos de aplicação e promoção: na maioria dos países, há uma grande quantidade de órgãos de registro, controle e fomento que atendem as cooperativas, gerando ineficiência e falta de unidade de critérios, produzindo conflitos de competência e prejudicando as cooperativas. Além disso, há um excesso de faculdades outorgadas a esses órgãos, especialmente em matéria de regulamentação, pois emitem uma grande quantidade de resoluções que dificultam o entendimento das disposições da própria lei. Desde a década de 1970, observa-se uma tendência à hierarquização dos organismos governamentais que coordenam a questão das cooperativas, mas poucos países têm, na direção desses órgãos, representantes do próprio movimento cooperativo;

c) O poder de aplicar sanções sem critérios claros: em geral, as leis atribuem distintas faculdades aos órgãos de controle das cooperativas, dentre elas o

¹⁸³ *Ibid.*, p. 205-208.

poder de aplicar sanções que variam desde multa até a intervenção e perda de autorização para funcionar. Essas várias legislações não expressam taxativamente as causas que podem motivar essas graves medidas e seus enunciados genéricos permitem abusos. Mesmo existindo recursos judiciais contra os atos desses órgãos, o trâmite lento e caro do Poder Judiciário provoca desmotivação dos cooperados e perda de confiança da comunidade, prejudicando o desenvolvimento das cooperativas;

d) As condições políticas: a experiência histórica da região mostra que o desenvolvimento do movimento cooperativo se insere no contexto político de cada país. Naqueles onde há democracia, as cooperativas encontram um ambiente político mais propício para se desenvolver e naqueles em que há governos autoritários, geralmente trava-se o movimento. Existe também o risco dos governos usarem as cooperativas como instrumento político, sejam eles civis ou militares. Outro problema ocorre a partir da desvinculação entre as disposições legais sobre o apoio e fomento às cooperativas e a política econômica geral, que marginaliza ou ignora essas organizações. Além disso, há uma ineficiência administrativa geral nesses países que prejudica a execução de políticas de promoção ao cooperativismo.

As características mais marcantes em relação às leis sobre as cooperativas nos países latino-americanos referem-se ao caráter predominantemente intervencionista, outorgando aos órgãos governamentais o controle sobre a constituição, a aplicação de sanções, a intervenção, a dissolução e a liquidação das mesmas. O autor supracitado destaca que essa situação é grave, pois coloca as cooperativas à mercê da autoridade pública, o que se agrava em países cuja instabilidade política é crônica.

Essas características de excesso de regulamentação e intervencionismo podem ser, em geral, explicadas pelo paternalismo que inspira essas leis. Na verdade, não se trata de regular juridicamente uma forma de organização econômica e social, mas de forçar a adoção pela população de um modelo que o Estado definiu e desejava implantar através de um conjunto de

medidas orientadas por funcionários do governo designados para isso – trata-se do modelo “promocional dirigido”, adotado na maioria dos países da América Latina.

A fim de cumprir o programa oficial, as leis concedem às cooperativas vantagens fiscais, créditos e outros benefícios. Essa atitude governamental produz um efeito circular: a fim de controlar o uso dessas vantagens concedidas, o Estado se coloca no direito de interferir, o que causa o surgimento de maiores vantagens, provocando a necessidade de maior controle por parte dos funcionários governamentais.

2.3.2. O caso brasileiro: a vigência da Lei n. 5.764/71, as modificações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo novo Código Civil

De acordo com Derli Schmidt e Vergílio Perius¹⁸⁴, os primórdios do cooperativismo no Brasil remontam aos anos de 1600, com as primeiras reduções jesuíticas, cuja atuação se baseava no trabalho coletivo, no amor cristão e no princípio do auxílio mútuo, através do qual o bem estar do indivíduo e da família se sobrepunha ao interesse econômico da produção.

Conforme esses autores, situa-se em 1847 o início do movimento cooperativista no Brasil, quando o médico francês Jean Maurice Faivre, a partir das idéias reformadoras de Charles Fourier¹⁸⁵, e juntamente com um grupo de europeus,

¹⁸⁴ SCHIMIDT, D. e PERIUS, V. Cooperativismo e cooperativa. In: CATTANI, Antonio D. (org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003, p. 63-72.

¹⁸⁵ **Charles Fourier** (1772-1837): representante do socialismo utópico francês que propôs uma sociedade baseada nas falanges e falanstérios, que seriam fazendas coletivas agroindustriais, onde todos desempenhariam suas tarefas em proveito da comunidade. Nessa sociedade criar-se-ia a falange, com até dois mil homens que trabalhariam para um fundo comum. A divisão das riquezas produzidas seria feita considerando-se a quantidade e qualidade do trabalho de cada indivíduo. Cada falange possuiria seu edifício comum, o falanstério, que abrigaria todos os membros e onde seriam instalados os bens coletivos da comunidade (cozinha, biblioteca, etc.). Fourier nunca conseguiu financiar seu projeto. (NOVA Enciclopédia Barsa. São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações, 1998, vol. 13, p. 311)

fundou a colônia Tereza Cristina, organizada em bases cooperativas, no interior do estado do Paraná. Organizações como essa também surgiram em Santa Catarina na mesma época, inspiradas no modelo de “falanstério”, pregado por Fourier.

No final do século XIX, o Brasil passava por grandes transformações políticas com a abolição dos escravos e a proclamação da República, tornando-se um campo fértil para discussão de idéias socialistas, dentre elas as do movimento cooperativo. O cooperativismo chegou ao Brasil trazido pelos emigrantes europeus e, predominantemente, tomou a forma de cooperativas de consumo nas cidades e de cooperativas agrícolas no campo.

Segundo Sandra Veiga e Isaque Fonseca¹⁸⁶, por volta de 1887 foram fundadas as primeiras cooperativas de consumo no Brasil, como a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Companhia Paulista, em Campinas, SP. Em 1889, foram fundadas a Cooperativa de Consumo de Ouro Preto e a Sociedade Econômica Cooperativa dos Funcionários Públicos de Minas Gerais, ambas naquele estado.

A partir de 1891, no Brasil, o cooperativismo tomou a forma hoje mais conhecida, com o surgimento em Limeira, estado de São Paulo, da Cooperativa dos Empregados da Companhia Telefônica, seguida de várias outras cooperativas em todo o país¹⁸⁷. Em 1902, em Nova Petrópolis, no Rio Grande do Sul, foi criada a primeira cooperativa de crédito rural do país e da América Latina, inspirada no modelo *Raiffeisen* alemão. Nas décadas seguintes, o cooperativismo desenvolveu-se em vários segmentos, como por exemplo, o agropecuário, de eletrificação rural, de crédito rural, de consumo, habitacional e outros. Paul Singer¹⁸⁸ destaca que nenhuma dessas formas era genuinamente autogestionária, sendo essas cooperativas dirigidas e operadas por pessoas assalariadas e não por associados coletivamente.

¹⁸⁶ VEIGA, S. M.; FONSECA, I. **Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação**. Rio de Janeiro: DP&A: Fase, 2001, p. 27.

¹⁸⁷ SCHIMIDT, D.; PERIUS, V., *op. cit.*, p. 65.

¹⁸⁸ SINGER, P. **Introdução à Economia...**, *op. cit.*, p. 122.

Em relação à legislação brasileira sobre as sociedades cooperativas, esta pode ser dividida em três fases, segundo Vergílio Perius¹⁸⁹.

A primeira refere-se à constituição do ordenamento jurídico, que vai de 1903 a 1938. Em 06 de janeiro de 1903, o Decreto n. 979 possibilitou aos agricultores organizarem sindicatos que poderiam, por sua vez, instituir cooperativas de consumo e produção, tirando-as, assim de sua posição de sociedades apenas de fato. Com o Decreto n. 1.637, de 1907, já se reconhecia a existência jurídica das cooperativas, mas na forma de sociedades anônimas, tratadas como sociedade mercantil de natureza unicamente lucrativa, tendo uma distribuição dos lucros com base no capital social subscrito pelo “acionistas”¹⁹⁰.

Até 1930, o governo reconhecia a utilidade e a existência das cooperativas, mas não a sua forma jurídica distinta de outras entidades. Para Sandra Veiga e Isaque Fonseca¹⁹¹, a revolução de 1930 criou condições para que o cooperativismo fosse oficialmente reconhecido e em 1932 foi promulgado o Decreto n. 22.239, através do qual Getúlio Vargas deu amplas liberdades para a constituição e funcionamento das cooperativas no Brasil, consagrando os princípios do sistema cooperativo. O interessante é que essa regulamentação possibilitava tanto a existência de cooperativas comerciais, nas quais se buscava o lucro para ser distribuído entre os associados, de acordo com sua participação no capital social em operações com terceiros, bem como regulamentava a existência de cooperativas de natureza civil, que operavam somente com seus sócios, distribuindo as “sobras” pelo rendimento de cada associado na cooperativa.

Segundo os autores citados, esse decreto foi revogado em 1934, restabelecido em 1938, novamente revogado em 1943, ressurgindo em 1945 e permanecendo em vigor até 1966.

¹⁸⁹ PERIUS, V. F. **Cooperativismo e Lei**. São Leopoldo, RS: Editora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2001, p. 15.

¹⁹⁰ LOPES, Idevan C. R. Aspectos sobre a legalização das sociedades cooperativas. In GEDIEL, J. A. P. (org.). **Os caminhos do cooperativismo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2001, p. 115.

¹⁹¹ VEIGA, S.; FONSECA, I., *op. cit.*, p. 29.

A segunda fase da legislação caracteriza-se por ser extremamente intervencionista, durando de 1938 a 1988. Nessa segunda fase, o Estado Novo tenta afastar a influência dos sindicatos nas cooperativas, passando ao Governo Federal as funções de controle, fiscalização, registro, intervenção e assistência às cooperativas. Esse período coincide também com o pós-guerra (1945), com a criação da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, cuja atuação se deu no sentido de incentivar e fomentar a formação de cooperativas em toda a América Latina, principalmente com vistas à produção agrícola. Nesse período, o governo oferecia uma série de incentivos materiais e fiscais às cooperativas, sendo criado em 1951 o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), extinto no final da década de 1980.

Somente em 1959, conforme Idevan Lopes¹⁹², definiu-se a Política Nacional do Cooperativismo através do Decreto-Lei n. 59, mas esse decreto foi regulamentado somente em 1967 com a edição do Decreto-Lei n. 60.597, que criava o Conselho Nacional do Cooperativismo e definia o “ato cooperativo”, determinando que as operações econômicas entre as cooperativas e entre seus cooperados não seriam operações comuns de compra e venda.

Segundo Sandra Veiga e Isaque Fonseca¹⁹³, a partir de 1964, com o golpe militar, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) volta a incidir sobre as atividades das cooperativas e vários incentivos que favoreciam o fomento ao cooperativismo foram extintos. De 1966 em diante, o cooperativismo foi submetido a um forte centralismo estatal, perdendo as conquistas realizadas anteriormente, inclusive com o fechamento de muitas cooperativas de crédito em consequência da reforma bancária ocorrida no período. Em 1971, durante o governo Médici e em pleno período de forte repressão às manifestações populares, foi promulgada a Lei n. 5.764, que regula as cooperativas até hoje¹⁹⁴.

¹⁹² LOPES, I. C. R., *op. cit.*, p. 115.

¹⁹³ VEIGA, S; FONSECA, I., *op. cit.*, p. 29.

¹⁹⁴ No Congresso Nacional atualmente tramitam três projetos de lei que objetivam alterar a referida Lei n. 5.764, cuja análise será feita no item a seguir.

A terceira fase da legislação referente à matéria marca a autonomia e autogestão do cooperativismo ante o Estado, iniciando-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com a crise social e econômica vivida no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, milhões de postos de trabalho foram perdidos, agravou-se o desemprego e a exclusão social, propiciando o ressurgimento de cooperativas e de outras formas de associação produtiva, mas com fortes características autogestionárias.

Estas iniciativas diversificadas, denominadas de economia solidária, conforme descrito no item 2.2, foram determinantes para transformar a realidade brasileira em relação às formas tradicionais de sociedades cooperativas até então existentes.

Apesar de todas essas transformações ocorridas no contexto social e econômico brasileiro, destaca-se que atualmente a legislação que rege as sociedades cooperativas compõe-se da referida Lei n. 5.764/71, que vige em todos os aspectos em que não foi revogada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 10.406/2002, ou seja, pelo novo Código Civil Brasileiro.

A lei cooperativista, como produto da segunda fase legislativa anteriormente mencionada, foi produzida em pleno período da ditadura militar e de forte interferência do Estado na economia, trazendo marcas desses aspectos na criação, organização, desenvolvimento e dissolução das cooperativas.

Dessa maneira, percebe-se a urgência de nova legislação que consiga abranger a variedade de sociedades cooperativas hoje existentes no Brasil, mantendo suas características gerais e considerando as especificidades de cada tipo. Um grande passo já foi dado com a promulgação da Constituição Federal, que traz vários dispositivos referentes ao movimento cooperativo.

As alterações realizadas pela Constituição Federal de 1988 começaram a ser gestadas a partir do Congresso Brasileiro das Cooperativas de 1980 e do I Seminário Brasileiro das Cooperativas Agropecuárias, realizado em 1984, que marcaram um novo tipo de relacionamento entre as cooperativas e o Estado.

Durante o processo constituinte, ocorreu em Brasília o X Congresso Brasileiro de Cooperativas, no qual foram lançadas as bases da autonomia e autogestão das cooperativas, cujas propostas foram incorporadas à Carta Magna. Desse modo, a Constituição Federal de 1988 traz várias disposições sobre o cooperativismo, sendo as mais importantes, segundo V. Perius¹⁹⁵:

- a) **Autonomia das Cooperativas:** refere-se ao fim da tutela estatal sobre as cooperativas brasileiras (artigo 5º, inciso XVIII). Cabe ressaltar que as cooperativas de crédito e de seguros, devido à sua natureza, ficaram ainda subordinadas ao controle do Estado em relação a seus aspectos operacionais;
- b) **Liberdade de associação:** diz respeito tanto ao direito de associar-se, quanto ao de não permanecer associado (artigo 5º, inciso XX);
- c) **Papel do Estado:** restringe-se a estimular e incentivar o cooperativismo, sendo proibida a interferência do Estado na vida das cooperativas (artigo 174, parágrafo 2º);
- d) **Regime tributário adequado:** a Carta Magna consagra o conceito de ato cooperativo, bem como o vincula à lei complementar que deverá definir o tratamento tributário adequado à questão (artigo 146, inciso III, alínea “c”);
- e) **Proteção da atividade garimpeira em cooperativas:** ao favorecer as sociedades cooperativas na organização da atividade garimpeira, reconhece-se que essa é a forma que mais protege os interesses dos trabalhadores da área (artigo 174, parágrafo 3º);
- f) **Reconhecimento das cooperativas de crédito:** refere-se à inserção das mesmas no Sistema Financeiro Nacional, dispensando-lhes tratamento igualitário em relação às demais instituições financeiras e não restringindo sua atuação apenas às operações de instituição bancária (artigo 192, inciso VIII);
- g) **Participação na política agrícola:** eleva o cooperativismo à condição de participante efetivo, juntamente com outros órgãos, na elaboração da política agrícola para o país (artigo 187, inciso VI);

¹⁹⁵ PERIUS, V., *op. cit.*, p. 28-31.

h) Extensão do cooperativismo à área de saúde: reconhece as cooperativas médicas, os sindicatos e as demais cooperativas como complementares ao sistema único de saúde, via contratos de direito público ou convênios (artigo 199, parágrafo 1º).

Com essas substanciais alterações, alguns autores definem a Constituição Federal de 1988 como a “carta de alforria” das cooperativas brasileiras, até mesmo classificando-a como um dos melhores textos constitucionais sobre o cooperativismo existentes na atualidade.

No mesmo sentido de evolução e aperfeiçoamento da legislação, foi promulgada em 10 de janeiro de 2002, a Lei n. 10.406, em substituição ao Código Civil de 1916, englobando o Código Comercial de 1850, alterando a matéria relativa ao direito de empresa e às sociedades cooperativas.

Com o advento do novo Código Civil Brasileiro, a divergência sobre a natureza do ato constitutivo de uma sociedade cooperativa ficou apaziguada no entendimento de que possui natureza jurídica de um verdadeiro contrato, mas não um contrato típico e bilateral, segundo Ana Lucia P. de Barros¹⁹⁶.

Trata-se de um contrato plurilateral, através do qual a sociedade se constitui a partir de uma multiplicidade de partes, cuja prestação de cada uma é dirigida a um fim comum. Cada membro é titular de direitos e de obrigações não um para com o outro, mas sim de um para com todos os demais.

Desse modo, o contrato plurilateral se caracteriza pela indeterminação do número de participantes e se identifica pela manifestação de vontade de uma multiplicidade de pessoas voltadas à consecução de um objetivo comum.

Anteriormente ao novo Código Civil, não era a forma ou intenção dos sócios que constituía a natureza da sociedade, mas sim a natureza de seu objeto que a identificava como sociedade mercantil ou sociedade civil. Com a nova filosofia do código, a inserção obrigatória do objeto da sociedade no seu contrato social tem a finalidade de viabilizar a fiscalização sobre a atividade econômica que se exerce ou

¹⁹⁶ BARROS, Ana Lucia P. de (*et all*). **O Novo Código Civil Comentado**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v. 2, 2002, p. 1003.

pretende exercer comparando-a com os princípios e normas da Ordem Econômica Nacional.

Em relação à regulamentação das sociedades cooperativas, que ganhou um capítulo próprio dentro do novo Código Civil, não houve grandes modificações, uma vez que a remete à legislação especial que, até o presente momento, é a Lei n. 5.764, de 1971. Nesse sentido, a cooperativa continua sendo um tipo especial de sociedade que poderá ser constituída mesmo sem capital e apenas com serviços, não tendo finalidade de lucro. São sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, conforme estabelece o artigo 4º, da Lei n. 5.764/71.

O Capítulo VII, do Sub-título II – Da sociedade personificada, do Título II – Da sociedade, do Livro II – Do Direito de Empresa, do novo Código Civil possui apenas quatro artigos, que estabelecem as regras mais gerais de regulação jurídica da sociedade cooperativa. O art. 1.094 traz as alterações mais significativas que modificam algumas características da sociedade cooperativa constantes no art. 4º, da Lei das Cooperativas. Dentre elas, destaca-se:

1ª) O número de sócios para constituição da cooperativa: A Lei das Cooperativas determina em seu art. 6º, inciso I, que as cooperativas singulares serão constituídas por no mínimo 20 associados. Entretanto, o Código Civil vigente estabelece, em seu art. 1094, que o número mínimo de associados para constituir uma cooperativa deverá ser correspondente ao número mínimo para compor a administração.

Desta forma, entende-se que o número seria reduzido para 9 (nove), pois a administração se restringiria ao Presidente, Diretor Financeiro, Secretário e 6 (seis) membros do Conselho Fiscal, sendo 3 titulares e 3 suplentes. É também questionável a composição da Diretoria dessa forma, uma vez que a Lei das Cooperativas não expressa todos os cargos obrigatórios, com exceção do Conselho Fiscal. Apesar da forte influência que a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e suas entidades estaduais representativas (sistema OCs) exercem junto aos órgãos competentes de registro (Juntas Comerciais e Cartórios de Registro de

Pessoas Jurídicas) em obstar o respectivo registro daquelas sociedades que não apresentem o mínimo legal, determinado pela Lei das Cooperativas, a posição dominante é que tal dispositivo fora revogado pelo Código Civil vigente¹⁹⁷.

Na opinião de Ricardo Fiuza¹⁹⁸, o inciso II, do art. 1.094, do novo Código Civil flexibilizou a exigência do número mínimo de vinte sócios, podendo a sociedade cooperativa ser composta com o número de sócios necessários para constituir a administração da sociedade, sem entrar em detalhes sobre qual seria esse número mínimo.

2ª) A questão do capital variável e a dispensa do capital social: O capital das sociedades cooperativas é variável, segundo o art. 4º, inciso II, da Lei das Cooperativas e o art. 1094, inciso I, do novo Código Civil, devendo-se ressaltar que este último dispensa a necessidade de capital social mínimo para a constituição de cooperativas, o que não ocorre com a legislação específica, que ficou revogada nesse aspecto.

3ª) O caráter personalíssimo do contrato de sociedade cooperativa: O contrato de sociedade cooperativa é intransferível a terceiros, mesmo no caso de falecimento do sócio. Vigora o princípio da impossibilidade de cessão e/ou transferência das quotas-parte, de acordo com o que dispõe o art. 4º, inciso IV, da Lei das Cooperativas e art. 1.094, IV, do Código Civil Brasileiro. Entretanto, esse caráter de intransferibilidade não impede que novos sócios ingressem na sociedade mediante a criação e emissão de novas quotas.

4ª) A questão da responsabilidade dos sócios cooperados: As cooperativas podem ser de responsabilidade limitada ou ilimitada, conforme os artigos 11 e 12 da Lei 5.864/71, sendo que essa responsabilidade refere-se à própria sociedade. O artigo 1.095 do novo Código Civil, na análise de Ricardo Fiuza¹⁹⁹, é

¹⁹⁷ OLIVEIRA, Luciana V. N. “Análise comparativa entre o Direito Italiano e o Direito Brasileiro sobre a legislação cooperativista”: trabalho acadêmico elaborado para a disciplina de Autogestão e Sociedades Cooperativas, do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, ministrada pela Profa. Dra. Márcia Carla Pereira Ribeiro, em outubro de 2003.

¹⁹⁸ FIUZA, Ricardo (coord.). **Novo Código Civil Comentado**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 984.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 985.

mais amplo e permite que, em uma mesma cooperativa, existam sócios com responsabilidade limitada e outros com responsabilidade ilimitada. No caso de responsabilidade limitada do sócio, esta se restringe às suas quotas e ao prejuízo decorrente de operações em que o sócio participou diretamente. Se for ilimitada, o sócio poderá responder com seu patrimônio pessoal pela execução de dívidas sociais, em caráter solidário com os demais sócios de responsabilidade ilimitada.

Outros aspectos interessantes sobre as cooperativas, previstos tanto no novo Código Civil quanto na legislação especial, são:

a) Quanto ao direito de admissão dos candidatos a sócios: o princípio da “porta aberta” protege o interesse dos sócios que integram a cooperativa e aqueles que demonstrem ser titulares de interesses homogêneos, sem limite de número. Por esse princípio, não se admite cláusulas estatutárias que proíbam novas adesões à cooperativa, tratando-se de um direito subjetivo. O artigo 29, parágrafo 1º, da Lei das Cooperativas, que admitia a restrição de pessoas que exercessem determinadas atividades ou estivessem vinculadas a determinadas entidades, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XVIII;

b) Quanto à distribuição de sobras: a forma de distribuição das sobras poderá ser direta ou indireta. A primeira prevê devolução “em espécie”; a segunda, na forma de um crédito para nova prestação de serviços ou na retenção e simultânea transformação das sobras em novas quotas-parte;

c) Quanto à organização interna das cooperativas: O artigo 1.096, do Código Civil, determina que as disposições inerentes à sociedade simples serão aplicadas subsidiariamente às cooperativas, classificando-as como um tipo especial de sociedade simples, não empresária. Suas principais características de funcionamento são:

c.1) Princípio do voto pessoal e individual, não importando a participação de cada sócio no capital: art. 4º, inciso V, da Lei 5.764/71 e art. 1.094, inciso VI, do Código Civil;

c.2) Não se admite o voto por representação, conforme dispõe o art. 42, § 1º Lei 5.764/71, com exceção do § 4º, do art. 42 e art. 41 (representação por delegados) da mesma lei;

c.3) Inadmissibilidade de administradores estranhos à sociedade: art. 47 da Lei das Cooperativas;

c.4) Inadmissibilidade do voto por correspondência, conforme o art. 42, da Lei das Cooperativas. Entretanto, há possibilidade de realização de assembleias separadas em decorrência da imprevisão de vedação legal.

Ante as alterações promovidas tanto pela Constituição, como pela lei civil, torna-se importante verificar como a legislação cooperativista se relaciona com os vários aspectos da realidade brasileira em constante mudança.

2.4. A realidade brasileira e as propostas de legislação cooperativista

A partir das alterações trazidas pela Carta Magna de 1988 e pela legislação civil de 2002, o desafio que se apresenta para as sociedades cooperativas é a transição para um período autogestionário e de autonomia real, uma vez que as cooperativas estiveram sob a forte dependência e controle do Estado durante longo período. Nesse sentido, faz-se necessária a alteração da Lei n. 5.764/71 a fim de substituí-la por uma legislação que coadune com o momento histórico e político vivido pelo cooperativismo e demais formas de trabalho coletivo atuais.

Além disso, observa-se que tanto sob o ponto de vista dos usuários, quanto sob o ponto de vista técnico-jurídico, a legislação que rege o cooperativismo no Brasil mostra-se totalmente inadequada, pois foi pensada a partir de um Estado

de Direito autoritário. Segundo o Prof. Dr. José A. Peres Gediél, seus principais obstáculos são²⁰⁰:

1) A representação única: significa um controle estatal rígido sobre as cooperativas, que à época representavam um meio de promover uma renovação conservadora na área agrícola, mantendo sob controle os trabalhadores do campo insurgentes antes do golpe militar de 1964;

2) A legislação foi pensada para proteger e incentivar as cooperativas agrícolas, a partir de uma aliança com os grandes agricultores: mostra-se totalmente inadequada para abarcar as várias facetas que as diferentes cooperativas foram assumindo ao longo do tempo;

3) Controle estatal sobre as cooperativas: foi utilizado para dar às cooperativas a forma desejada pelo Estado naquele determinado momento histórico. O Estado se fez presente para apoiar o grande capital, mas se manteve omissos em relação às políticas públicas para o cooperativismo popular.

As questões acima apontadas contrariam o disposto artigo. 5º, inciso XVIII, da Constituição Federal, que estabelece: "A criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento". Desse modo, o Estado não pode mais tutelar o sistema como lhe era facultado pela legislação anterior e, em parte, ainda em vigor (Lei nº 5.764/71). Este dispositivo constitucional remete à lei complementar o estabelecimento das formas de funcionamento das cooperativas.

Para solução desse impasse legislativo, tramitam no Senado Federal três proposições que visam regulamentar os dispositivos constitucionais no que se refere ao cooperativismo, segundo informações da assessora Márcia Sprandel²⁰¹:

²⁰⁰ Anotações de palestra proferida pelo Prof. Dr. José Antonio Peres Gediél, com o tema **“Problematização do marco jurídico: Estado, Legislação e Cooperativismo no Brasil Contemporâneo”**, no dia 10/10/2003, por ocasião do evento “Economia Solidária: perspectivas e desafios”, realizado na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, Curitiba, PR.

²⁰¹ SPRANDEL, Márcia. **Projetos que dispõem sobre as sociedades cooperativas em tramitação no Senado Federal**. Documento obtido pelo Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania, do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, através do Partido dos Trabalhadores/Senado Federal, em 26/04/2004.

1º) **PLS nº 605, de 1999**, que *Dispõe sobre as sociedades cooperativas*, de autoria do Senador Eduardo Suplicy - PT/RS (reapresentado pelo autor, por não ter sido votado na legislatura anterior, em que tramitou como **PLS nº 81, de 1995**);

2º) **PLS nº 428, de 1999**, que *Dispõe sobre as sociedades cooperativas*, de autoria do Senador José Fogaça – PMDB/RS (reapresentado pelo autor, por não ter sido votado na legislatura anterior, em que tramitou como **PLS nº 129, de 1998**);

3º) **PLS nº 171, de 1999**, que *Dispõe sobre as sociedades cooperativas*, de autoria do Senador Osmar Dias – PSDB/PR.

Os três projetos tramitam em conjunto, por requerimentos dos senadores Pedro Simon e Jonas Pinheiro. Encontram-se na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, tendo como relator o Senador Francelino Pereira (PFL/MG), desde 28 de fevereiro de 2000.

Segundo M. Sprandel²⁰², a grande diferenciação entre os três projetos é a questão da **representação**. Enquanto os senadores José Fogaça e Osmar Dias defendem a representação única, através da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), o Senador Suplicy defende a livre representação do cooperativismo, ou seja, a constituição de quantos órgãos de representação as cooperativas considerem interessante criar. No entanto, para o sistema OCB, a unicidade, a resolução das divergências no interior de uma mesma estrutura institucional é fonte de força política do cooperativismo, força essa considerada necessária para a competição.

Ainda de acordo com Sprandel²⁰³, na justificativa de seu projeto, o Senador Eduardo Suplicy lembra que o inciso XX, do artigo 5º, da Constituição Federal estabelece que "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado", garantindo a total e irrestrita liberdade de associação, tanto a pessoas físicas, como jurídicas. No seu entender, a combinação dos incisos XVIII e XX do mesmo artigo 5º, garante a liberdade de associação e a não obrigatoriedade de filiação a um único sistema de representação cooperativista.

²⁰² *Ibid.*, p. 01.

²⁰³ *Id.*

Nesse sentido, qualquer lei que venha propor a obrigatoriedade de filiação ou associação de uma cooperativa a um único sistema de representação tornar-se-ia, obviamente, inconstitucional. Suplicy faz referência, ainda, ao artigo 174, parágrafo 2º, da Constituição, que dispõe: "a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo", reafirmando o papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica.

A assessora explica que o projeto do Senador Eduardo Suplicy é resultado de vários seminários realizados com o setor cooperativista, em especial com as pequenas cooperativas, bem como da contribuição de vários estudiosos sobre o tema. O projeto procurou estabelecer uma carta de princípios do cooperativismo, que venha a orientar a prática cooperativista no Brasil, permitindo, evidentemente, a liberdade de organização, associação e representação, como assim determina a Lei Maior.

Sprandel²⁰⁴ relata que o Senador José Fogaça destaca na justificativa de seu projeto o parágrafo 2º, do artigo 174, da Constituição Federal, que considera “uma conquista institucional do sistema cooperativo brasileiro”. A matéria que apresenta foi discutida e aprovada em seminários do setor cooperativista no Rio Grande do Sul, coincidindo com as conclusões emanadas do X Congresso Brasileiro de Cooperativismo, de março de 1988.

O projeto do Senador Osmar Dias tem no artigo 5º, inciso XVIII, da Constituição Federal sua principal justificativa. Além disso, o projeto atende as exigências de ordem técnica para o cooperativismo brasileiro, conforme estudo comparativo com a legislação de outros países, elaborado pela Organização das Cooperativas Brasileiras, cujas sugestões foram incorporadas ao projeto. Dentre as alterações propostas, está a definição mais ampla do “ato cooperativo”. A Constituição garante tratamento tributário próprio ao ato cooperativo, por entender que a associação voluntária entre o cooperado e a cooperativa está voltada à prestação de serviços, sem a finalidade de lucro, fazendo dela, portanto, uma

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 02.

extensão da pessoa física do cooperado. Assim, nas relações entre ambos não existe movimentação econômica de qualquer espécie, não sendo o ato cooperativo passível de tributação.

A segunda inovação refere-se à possibilidade da cooperativa abrir seu capital, tal como o fazem as empresas capitalistas, mediante emissão, autorizada por assembléia geral, de Certificados de Aporte de Capital. Os compradores não teriam a condição de associado, mas apenas uma remuneração, fixa ou por percentual, sobre os ganhos do negócio efetuado. A participação de não sócios nas atividades de interesse da cooperativa poderia também ocorrer na forma de contratos de parceria, nos quais as formas de gestão e o rateio dos resultados seriam previamente acordados entre a cooperativa e seus parceiros.

Outro aspecto do projeto do Senador Osmar Dias, relatado por Sprandel²⁰⁵, diz respeito à forma de representação do sistema cooperativista nacional, sendo defendida a manutenção do princípio da unicidade de representação (OCB). O projeto defende apenas uma organização nacional de cooperativas e apenas uma representação do cooperativismo em cada estado. Entende o senador que a interlocução com o Estado e a definição de diretrizes que mantenham o sistema competitivo face à concorrência das empresas capitalistas ganham eficácia com a representação única. A dispersão, pelo contrário, debilitaria o movimento. O projeto apresenta ainda outras inovações, como o dispositivo específico sobre cooperativas escolares, a retirada de qualquer menção à correção monetária, a relação minuciosa das atribuições do Conselho Administrativo e a possibilidade de ingresso, na condição de associado, de pessoas jurídicas de qualquer espécie, inclusive empresas, desde que pratiquem as mesmas atividades de pessoas físicas e não se constituam em concorrentes da cooperativa.

Na análise ponto a ponto, realizada por Marcia Sprandel com a colaboração do consultor legislativo Caetano Ernesto Pereira de Araújo, através da leitura do Estudo nº 66/2000, de sua autoria, observou-se que as maiores diferenças ocorrem entre os projetos dos senadores Osmar Dias e José Fogaça.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 3.

É importante destacar que há uma enorme diferença entre as necessidades apresentadas pelo chamado “cooperativismo oficial”, composto de grandes empresas cooperativas, especialmente na área da agricultura e exportação de grãos, e o chamado “novo cooperativismo”, composto de pequenas organizações produtivas ou de prestação de serviços, que mal tem as mínimas condições econômicas para se estruturar. Nesse sentido, os projetos de lei em tramitação estão mais voltados para atender os interesses das grandes sociedades cooperativas e não conseguem atingir realmente aquele segmento que mais necessita do apoio estatal.

Em relação à adequação legislativa ao novo momento vivido pelo cooperativismo no Brasil, o Núcleo de Pesquisa sobre Direito Cooperativo e Cidadania²⁰⁶ elaborou uma proposta para o aprimoramento da reforma da legislação cooperativista em curso no Brasil, cujas linhas principais se apresenta a seguir.

A proposta leva em conta:

a) As transformações das últimas décadas em que o cooperativismo espalhou-se em ramos ou setores de atividades tipicamente urbanos e vem se apresentando como uma estratégia de sobrevivência econômica para a população mais atingida pelas sucessivas crises;

b) Encara a cooperativa como um instrumento de desenvolvimento local e regional que permite o estabelecimento de formas democráticas no espaço da produção e, conseqüentemente, no processo de construção da cidadania e da participação política;

c) Entende que as propostas de reforma legislativa em estudo não contemplam a diversidade e a especificidade das novas experiências e tendências

²⁰⁶ O núcleo de pesquisa integra o Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, é coordenado pelo Prof. Dr. José Antonio Peres Gediél e constitui-se como um “espaço teórico-prático de reflexão crítica acerca das formas de cooperativismo, auto-gestão e democracia, sistematizando e produzindo conhecimentos teórico-metodológicos referentes à temática. Sua atuação se pauta pela articulação entre o ensino, a pesquisa e a extensão, com ênfase na Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, bem como junto aos movimentos sociais populares e ao espaço público-estatal, retroalimentando esses espaços através de pesquisas, estudos, subsídios teóricos e atuações práticas. Através da inserção na comunidade, o Núcleo capta suas demandas e necessidades, convertendo-as em objeto de estudo, num movimento crítico-dialético de reflexão/ação.” (Programa de Trabalho do Núcleo para o ano de 2003)

cooperativistas das grandes cidades brasileiras e das populações tradicionais que adotaram esta forma de organização para a produção;

d) Contempla valores voltados à construção de uma sociedade democrática, plural e solidária, consagrados na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma propõe, conforme o documento elaborado coletivamente pelo Núcleo, em sua íntegra:

1. Uma reforma da legislação cooperativista que não se limite a promover alterações pontuais, mas procure abranger a realidade do cooperativismo em toda a sua complexidade, especialmente no que diz respeito às cooperativas urbanas, de Reforma Agrária, de crédito, de trabalho, entre outras;
2. Uma legislação que articule os princípios do cooperativismo aos valores e princípios constitucionais, contendo novos compromissos do cooperativismo brasileiro, tais como: a) defesa intransigente do meio ambiente pelas cooperativas; b) combate a todas as formas de flexibilização e terceirização, que resultem na precarização do trabalho e em ofensa aos direitos dos trabalhadores; c) inclusão das experiências populares e das formas tradicionais de economia solidária nas estratégias de apoio ao desenvolvimento local; d) ampliação do conceito de formação cooperativista para que passe abranger não só a capacitação para a gestão de cooperativas, mas se volte, também, à sensibilização, divulgação e estudo do cooperativismo no ensino formal;
3. A refundação da relação entre Estado e cooperativismo, para atender à Constituição Federal e ao programa político do atual Governo Federal que apontam ambos para a democracia, a liberdade de organização dos trabalhadores, incompatíveis com o sistema de representação única do segmento cooperativista e com o exercício de *poder de polícia administrativa*²⁰⁷ por pessoa jurídica de direito privado. Propõe-se, neste sentido, que a ação do Estado limite-se ao arquivamento dos atos constitutivos e societários por órgãos públicos já existentes, para que as cooperativas tenham tratamento não discriminatórios em relação às demais espécies de sociedades. Para a fiscalização das atividades das cooperativas deve o Estado dispor de mecanismos específicos, por seus órgãos já existentes, assim, por exemplo, o Banco Central (por delegação do

²⁰⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. – 12. ed. - São Paulo, Malheiros, 1998, p. 675. “(...) pode-se definir a polícia administrativa como a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar; com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“*non facere*”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

Ministério da Fazenda) cuidará do crédito. Este papel deve ser reservado e assegurado ao Estado;

4. O estabelecimento de critérios legislativos que façam o *discrimen* pelo porte das cooperativas, conjugando critérios de cunho patrimonial/contábil, com critérios numéricos (por exemplo, número de cooperados), entre outros, sempre levando em consideração a atividade ou segmento, para que as micro, pequenas e médias cooperativas possam receber adequado tratamento tributário (alínea c, inciso III do artigo 146, da Constituição Federal de 1988) e se beneficiar de políticas públicas de fomento;

5. A criação de mecanismos de transparência e controle autônomo dos recursos financeiros oriundos das contribuições cooperativas (SESCOOP e RECOOP), democratizando as formas de liberação desses recursos, a partir dos critérios de determinação do porte das cooperativas mencionados no item 4, de modo que atinja a todas as cooperativas;

6. A reafirmação das cooperativas como sociedades de pessoas que, por sua natureza, não admitem a inclusão de pessoas jurídicas como sócios, sendo vedado o aporte de capital de outras pessoas jurídicas, bem como a possibilidade de emissão de títulos destinados à captação de capital externo;

7. A clara definição dos critérios de contratação de empregados pelas cooperativas, assegurando a identidade cooperativa, isto é, limitando e até proibindo a contratação de empregados que se destinem ao exercício das atividades fins da cooperativa contratante;

8. A identificação e a formulação de elementos diferenciais das cooperativas que integram o segmento “trabalho”, que se apresenta como um gênero, no qual se incluem espécies como mão-de-obra e prestação de serviços, distinções e tratamentos estes ausentes nas propostas legislativas formuladas até o presente momento e que determinam o perfil do regime jurídico a ser estabelecido para esse gênero de cooperativa;

9. O aprimoramento do item referente ao número mínimo de pessoas exigido para formação de sociedades cooperativas, uma vez que o inciso II do artigo 1.094 do Código Civil não estabelece rigidamente tal limite e que a legislação comparada de países como Canadá (Província do Québec) tem optado por fixar números diferenciados com base na atividade ou segmento cooperativo;

10. A questão do ato cooperativo deve ser analisada para que a abrangência deste ato não resulte em alteração da sua natureza (aspecto essencial para a definição das sociedades cooperativas). Nesta perspectiva, o tratamento do ato cooperativo, repita-se, sem que se deturpe a sua natureza, poderia ser pensado para, por exemplo, abranger, em uma cooperativa de produtores, também a transformação, comercialização, etc;

11. Reforçar a observância do princípio da autogestão nas sociedades cooperativas seja por meio da formação, capacitação ou formulação de políticas públicas, seja por meio de exigências estatutárias ou regimentais.

Com as reflexões produzidas, bem como com a inserção de componentes do Núcleo de Pesquisa nos vários espaços de discussão sobre a reforma da lei cooperativista, espera-se que possa contribuir para que a futura legislação realmente consiga abranger toda a realidade e dinâmica das cooperativas, conferindo-lhes tratamento adequado à sua importância não apenas econômica, mas principalmente social e política.

É importante destacar que, sob o ponto de vista institucional, o cooperativismo está consagrado como livre, autônomo e democrático, entretanto, ao se analisar a realidade, verifica-se que se trata de mera declaração legal. A responsabilidade do próprio sistema cooperativista aumenta, exigindo uma participação mais ativa dos associados na gestão e no controle das cooperativas com vistas ao seu fortalecimento.

Para que isso realmente ocorra, Vergílio Perius²⁰⁸ aponta três desafios a serem enfrentados pelo sistema cooperativista:

a) Consolidação da autonomia cooperativa: os associados devem assumir as regras de autogestão, de autocontrole e, juntamente com os empregados, encontrar formas de gestão colegiada, principalmente através de treinamento e capacitação dos seus recursos humanos;

b) Consolidação da autonomia financeira: o cooperativismo brasileiro possui um sistema financeiro frágil, necessitando da consolidação das cooperativas de crédito que possam operar com linhas de crédito e outras formas de captação de recursos próprios a fim de que, através de redes de intercâmbio entre cooperativas, a riqueza gerada passe a circular dentro do próprio sistema;

c) Consolidação da autonomia econômica: refere-se principalmente às cooperativas agropecuárias que possuem um modelo exportador, reforçando seu modelo de desenvolvimento com prioridade para o mercado interno. Isso demanda diversificação dos produtos e incentivo à agroindústria.

Além desses fatores, reveste-se de especial importância o contexto social e econômico em que o país se encontra, com o fenômeno da globalização e

²⁰⁸ PERIUS, V., *op. cit.*, p. 290.

suas conseqüências, principalmente os altos índices de desemprego no mercado de trabalho formal. Nessa direção, o cooperativismo e outras formas societárias compreendidas como economia solidária não devem ser encarados como a “última saída” para o problema do desemprego, mas como uma alternativa viável de geração de trabalho e renda à população, sob uma outra ótica.

Uma das conseqüências mais graves da globalização da economia é o aumento do desemprego, pois até os países mais desenvolvidos da Europa perceberam suas taxas de desemprego crescerem vertiginosamente ao longo dos últimos anos.

Sob a análise de Paul Singer²⁰⁹, o termo “precarização do trabalho” descreve melhor o que está ocorrendo do que a palavra “desemprego”. Segundo ele, os novos postos de trabalho que estão surgindo não oferecem as compensações usuais que as leis e contratos coletivos prevêm. Vários postos são ocupações por conta própria, muitas vezes apenas formalmente, pois na prática as pessoas prestam serviços contínuos à empresa e poderiam ser enquadrados como trabalhadores assalariados, com a devida proteção legal. A precarização do trabalho também se caracteriza por relações “informais” ou “incompletas” de emprego que ocorrem através da redução de empregos estáveis ou permanentes na empresa, maior número de sub-contratações de trabalhadores temporários, eventuais, trabalhadores em domicílio, estagiários e outras formas que visam burlar a legislação trabalhista.

Gorz, citado por Singer²¹⁰, explica que o método *just in time*, utilizado na gestão de estoques nas empresas, tem sido adaptado para a gestão de pessoal: trata-se de evitar “estoques” de mão de obra sem “utilidade” imediata, ajustando-se continuamente o nível de trabalhadores efetivos o mais próximo possível às flutuações do mercado. Desse modo, assegura-se emprego estável a um núcleo de trabalhadores de difícil substituição em razão de suas qualificações, experiência ou responsabilidades, ao mesmo tempo em que se mantém um número variável de

²⁰⁹ SINGER, P. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas**. – 6. ed. – São Paulo: Contexto, 2003, p. 24.

²¹⁰ GORZ, 1991, p. 69, citado por SINGER, P. **Globalização e desemprego...**, *op. cit.*, p. 26.

trabalhadores periféricos, pouco qualificados e facilmente substituíveis, que são contratados por prazo limitado.

O caminho recorrentemente apontado para a superação do desemprego e da precarização do trabalho é o crescimento econômico. Nesse processo de crescimento e ante essas novas perspectivas, o desempregado deveria se qualificar ou requalificar para que possa ser (re) inserido no mercado de trabalho numa conjuntura de expansão econômica. Numa outra perspectiva, o trabalhador deve montar seu próprio negócio, aventurar-se como pequeno empresário, mas não há recursos, nem políticas de incentivo disponíveis para tal.

O crescimento econômico é fundamental, mas deve acontecer em outros termos, ou seja, tendo como essência a distribuição de riqueza. É preciso criar condições para a participação efetivamente ampla no processo produtivo e conseqüentemente no mercado consumidor, fomentar organizações coletivas e democráticas do trabalho, rompendo-se, assim, a exclusão social que se traduz em uma ruptura social e na perda de autonomia.

É nesse contexto que ressurge a discussão sobre o “novo cooperativismo” como parte de um conceito mais amplo, que é o da economia solidária, tratado no item anterior, bem como emergem os questionamentos sobre qual seria o papel do Estado ante essa nova realidade.

Em relação à América Latina, conforme Dante Cracogna²¹¹, a atitude do Estado frente às cooperativas é aparentemente favorável. A maioria dos países em suas Constituições e leis ordinárias dá ênfase ao movimento cooperativo e são poucos os casos em que não há menções desse teor na legislação. Porém, na realidade, essas declarações são feitas apenas formalmente, não ocasionando efeitos práticos, pois na maioria das vezes não há políticas públicas de real fomento ao cooperativismo, fazendo com que as cooperativas se tornem dependentes do “favor” estatal, como mostra a história das cooperativas na América Latina e no Brasil.

Nesse sentido, com todas as transformações ocorridas em relação ao mundo do trabalho e que geraram, conseqüentemente, o “novo cooperativismo” já

²¹¹ CRACOGNA, D., *op. cit.*, p. 200.

mencionado, bem como as mais variadas formas de empreendimentos considerados parte da economia solidária, verifica-se que o papel do Estado frente a essa realidade está sendo questionado. Sem esquecer todo o período de intervencionismo estatal e de extremo direcionamento do movimento cooperativo, não só por força interna ao Estado, mas principalmente por organismos internacionais, após a Constituição Federal de 1988 iniciou-se um novo momento de autonomia que precisa ser colocado em prática.

Através das recentes experiências do movimento cooperativista em curso no Brasil, bem como o funcionamento de grupos produtivos e associações pautadas nos princípios da economia solidária, percebe-se inúmeros problemas: desde recursos para início das atividades, falta de um sistema de crédito aos pequenos produtores, até mesmo grandes dificuldades no exercício da gestão democrática, principalmente devido à falta de informação e formação da mentalidade cooperativista, que possui princípios opostos aos do sistema capitalista vigente.

Desse modo, o avanço da economia solidária e do novo cooperativismo não pode prescindir inteiramente do apoio do Estado e do Fundo Público, principalmente considerando o nível de pobreza e exclusão a que estão submetidas a maioria da população brasileira que necessita iniciar e desenvolver alguma forma de trabalho e de geração de renda.

Nessa direção, o próximo capítulo procurará desvendar os possíveis papéis do Estado ante a problemática apresentada, uma vez que este se encontra tolhido em sua capacidade real de funcionar com autonomia diante das pressões de organismos internacionais e, por outro lado, demandado a fornecer respostas urgentes ao processo de exclusão gerado pela precarização do trabalho e pela falta de alternativas de geração de renda sofrida pela população.

Capítulo 3

A CONJUNTURA NEOLIBERAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

NO BRASIL

A partir da compreensão do contexto mundial e brasileiro, modificados pelas conseqüências do processo de globalização em curso, bem como pela aplicação deliberada dos princípios neoliberais em todo o planeta, faz-se necessário compreender em que medida as políticas públicas são afetadas, principalmente as de caráter econômico e social, nos países periféricos.

Ante esse panorama, analisa-se as limitações interiores e exteriores ao Estado na proposição de amplas políticas públicas de cunho social, principalmente às relativas ao trabalho e à geração de renda, como o apoio às iniciativas de economia solidária e ao “novo cooperativismo”. Ressalta-se também as alternativas e possibilidades de políticas integradas, considerando as várias experiências existentes no Brasil, que se configuram como expressões de resistência e de novas formas emancipatórias de produção não apenas econômica, mas de novas sociabilidades.

Desse modo, o objetivo do presente capítulo é compreender teoricamente as concepções de políticas públicas, suas teorias e diferentes significados. De posse desses dados e através de uma breve análise histórica da realidade brasileira, procura-se captar quais as formas de respostas do Estado aos problemas gerados a partir do surgimento da “questão social” no Brasil.

Esse retrospecto é necessário para compreender a gênese e o desenvolvimento das funções e do papel do Estado ao longo do tempo até o período

atual, em que passa por profundas reestruturações sob pressões de organismos internacionais para se ajustar às novas demandas econômicas mundiais comandadas pelos países centrais.

De posse desses dados, retorna-se ao objeto de estudo, ou seja, à economia solidária a fim de demarcar os pontos favoráveis a essa forma de produção econômica, bem como perscrutar as possibilidades de políticas públicas voltadas ao fomento e desenvolvimento da mesma.

3.1. Políticas públicas: conceitos, significados e escolhas estratégicas

O conceito de “políticas” não se confunde com o conceito de poder político. Quando se fala em “políticas” (política social, política econômica, política fiscal, política tributária, política de saúde, política habitacional, política de assistência, política educacional) está se falando em **estratégias governamentais** voltadas a determinado assunto ou problema que se quer solucionar.

Políticas são atos oriundos das relações de força na sociedade, materializados sob diversas formas. São denominadas de públicas quando essas ações são comandadas por agentes estatais e destinadas a alterar as relações sociais existentes. As políticas públicas são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos em função do interesse público, destinando-se a alterar as relações sociais estabelecidas²¹².

Existem inúmeras definições sobre o que seriam as políticas públicas, bem como explicações sobre suas relações com o orçamento público. O estudo de

²¹² DERANI, Cristiane. **Privatização e Serviços Públicos**: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2002, p. 239.

Celina Souza²¹³ demonstra algumas dessas compreensões: para Mead²¹⁴, a política pública é “um campo de estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”; Lynn²¹⁵ considera que as políticas públicas são um “conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”; Peters²¹⁶ define política pública como a “soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam na vida dos cidadãos”.

Essas concepções de política pública, bem como outras que se embasam na mesma linha de pensamento, enfatizam seu papel na **solução de problemas**. Críticos dessas definições, segundo C. Souza, insistem que elas desconsideram a essência da política pública, ou seja, o **embate em torno das idéias**, deixando de lado os aspectos conflituosos, os limites que permeiam as decisões governamentais e as possibilidades de cooperação que podem existir entre governos e outras instituições.

Sejam quais forem essas tendências, o núcleo central da política pública é o *locus* onde se realiza o embate em torno de interesses, preferências e idéias: **os governos**. Nesse sentido, a reflexão centra-se no espaço que cabe ao governo sobre as decisões, sendo esse permeado por pressões de grupos de interesses que estão fora do poder, de interesses daqueles que estão efetivamente no poder, de interesses de classe, dentre outros. Desse modo, infere-se que existe uma “autonomia relativa do Estado”, que é permeável a influências externas e internas.

As políticas públicas são um “conjunto de medidas agilizadas e sistematizadas pelo governo para atuar, com maior eficiência, nos mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens já instituídos ou em constante renovação.”²¹⁷

²¹³ SOUZA, Celina. Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. BENEVIDES, M.V., KERCHÉ, F., VANNUCHI, P. (orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 134-161.

²¹⁴ MEAD, L. M. **Public Policy: vision, potential, limits**. Citado por SOUZA, C., *ibid.*, p. 136.

²¹⁵ LYNN, L. E. **Designing public policy**. Citado por SOUZA, C., *ibid.*, p. 137.

²¹⁶ PETERS, B. G. **American public policy**. Citado por SOUZA, C., *id.*

²¹⁷ NAGEL, L. H., *op. cit.* p. 99.

A potência de agir do Estado é desencadeada em atos públicos, que se realizam conforme interesses, cuja fonte deve ser a vontade de toda a coletividade. Denomina-se “interesse público” aquele emanado de pessoas em uma situação de espaço público e oriundo de suas relações sociais, ou seja, é o interesse dos indivíduos em sociedade: o cidadão. “Somente o Estado democrático de direito tem a aptidão de fazer do espaço público um espaço de desenvolvimento livre do cidadão, portanto a equivalência público/coletividade só é possível com esta específica forma de ação política estatal.”²¹⁸

Historicamente, duas concepções de interesse público se confrontam no interior do Direito Administrativo, conforme C. Derani²¹⁹. A primeira tem inspiração utilitarista, pois vê o interesse da coletividade como a soma dos interesses particulares, o que claramente se desvincula da realidade, pois a existência de conflitos e embates por si só não permite que haja um interesse que represente os interesses de todos os indivíduos.

Na segunda concepção, o interesse público aparece como expressão da vontade geral, exigindo a superação dos interesses particulares e conferindo ao Estado a missão de perseguir fins que se impõem ao conjunto dos indivíduos. Porém, esta vontade geral não é a vontade de todos, pois não há sociedade de seres idênticos. Para a autora citada, nenhuma das duas concepções parece ser apropriada às necessidades da sociedade hodierna.

O interesse público designa o “conjunto de aspirações humanas”, que são heterogêneas e não se reduzem à sua acepção econômica. Conforme C. Derani²²⁰, “o interesse público é, em síntese, a vontade de preservação da coesão social pelo fortalecimento dos laços de solidariedade. (...) Trata-se de um referencial social, um ideal regulador, parâmetro pelo qual se buscará pautar as decisões estatais em todas as suas instâncias orgânicas.” A pesquisadora considera que o interesse público é um parâmetro para avaliação de princípios e interesses

²¹⁸ DERANI, C., *op. cit.*, p. 46.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 49.

²²⁰ *Ibid.*, p. 53.

múltiplos, às vezes antagônicos, da sociedade, cuja base deve ser a solidariedade. A solidariedade social é construída nos constantes confrontos e transformações das relações existentes.

As escolhas operadas pelo poder público definem o perfil ideológico do Estado, posto que sua opção em realizar determinados interesses está submetida a determinações políticas e sociais. Quando interesses individuais ou de classes se imiscuem no interesse público, ele se desvincula da sociedade e a ela se opõe.

É importante salientar que não existe um poder genérico concedido ao Estado, pois o poder público orientado pelo interesse público tem seu campo de ação clara e fortemente definido pela Constituição Federal. O exercício desse poder é realizado por membros da sociedade escolhidos pelo voto ou pelo conhecimento para desempenhar funções definidas em lei. Portanto, a realização do interesse público depende da capacidade de participação da sociedade, não somente na ocasião da escolha de seus representantes, mas durante todo o período de exercício das funções. Esses representantes farão opções políticas e decidirão sobre os rumos e as estratégias a serem adotadas pelos governos em relação a variadas questões a serem trabalhadas.

Assim, as políticas públicas têm sua origem nas relações de força de uma sociedade que, em embates constantes, formará o conjunto de decisões tomadas no interior do Estado. Quando atingem relações econômicas, são políticas econômicas, quando se referem ao modo de vida em sociedade, são políticas sociais, e desdobram-se em inúmeros setores sobre os quais se quer ou é necessário intervir. Entretanto, é mister ressaltar que ambas estão intrinsecamente ligadas.

Seguindo os preceitos constitucionais da Ordem Econômica, toda política econômica deve necessariamente ser social: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da **justiça social**, observados os seguintes princípios: ...” (grifo nosso).

Nessa linha de pensamento, a política social deve ser entendida historicamente em relação aos processos de avanços e retrocessos das orientações

do Estado e principalmente levando em consideração as relações deste com o mercado, bem como a luta de interesses que se movem na definição desta ou daquela política.

Compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, as políticas sociais surgiram apenas a partir de pressões dos movimentos populares no século XIX. Elas foram implantadas como forma de respostas, ainda que insipientes, aos problemas inerentes à “questão social”.

Para Pedro Demo²²¹, “não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrentes do processo de acumulação particular de capital.”

As políticas públicas de cunho social podem ser classificadas em três segmentos, de acordo com Laura T. Soares²²²: preventivas, compensatórias e redistributivas. As políticas preventivas são aquelas que possuem o poder de diminuir ou impedir problemas sociais graves, como por exemplo, questões de saúde pública, saneamento básico, nutrição, emprego, etc.

As políticas compensatórias são aquelas que remediam problemas já existentes, geralmente por deficiência de políticas preventivas anteriores ou falhas de outras políticas setoriais que interferem com o social, como as políticas econômicas ou de emprego e renda. O sistema previdenciário, por exemplo, é um tipo de política compensatória. Finalmente, as políticas redistributivas são aquelas que implicam em efetiva transferência de renda, como o Programa PIS/PASEP, por exemplo.

Desse modo, uma concepção ampla de políticas públicas inclui a necessária integração e interação entre as diversas modalidades de políticas governamentais, bem como entre os diferentes níveis de governo.

²²¹ DEMO, Pedro. Mínimos, política social e combate à pobreza. In **Mínimos sociais: questões, conceitos e opções estratégicas**. C. E. Martins, L. A. Palma e Silva, S. A. Stanisci (orgs.) – Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999, p. 21.

²²² SOARES, L. T. **Os custos sociais...**, *op. cit.*, p. 98.

Quando se trata da tomada de decisões e formulação de políticas públicas, outra questão relevante que se apresenta refere-se à pouca ou inexistente integração com o Orçamento Público e seus processos de elaboração, controle e gestão. Permanece a indagação: sobre em que bases científicas ou racionais deve-se alocar uma quantidade X de recursos nos programas A ou B? O fato é que, de acordo com C. Souza²²³, “não existem instrumentos técnicos ou científicos capazes de guiar escolhas entre diferentes objetivos de políticas públicas, dado que tais escolhas dependem de decisão exclusivamente política.”

Uma prática constantemente realizada não só no Brasil, mas em vários países do mundo, em relação às discussões sobre o orçamento público é a política do *pork barrel*²²⁴. Traduz-se na apropriação de recursos públicos para aplicação em projetos ineficientes, que beneficiam determinadas regiões e/ou políticos individualmente, com o objetivo de conquistar maior número de votos nas eleições seguintes. Entretanto, tais projetos não beneficiam nem a população, nem o país como um todo. Alguns estudiosos propõem que, para evitar a política do *pork barrel*, o papel dos ministros da Fazenda deveria ser fortalecido no sentido de impor restrições, representando os interesses do cidadão comum contra os interesses dos grupos específicos ou de determinadas regiões. Ressalta-se que isso somente seria viável se esses ministros tivessem um efetivo compromisso com a realização dos interesses não resultantes de grupos corporativos ou de grupos de pressão.

Ainda em relação ao Orçamento Público no Brasil, os estudos de C. Souza, realizados a partir de documentos oficiais²²⁵, demonstram que a carga tributária brasileira, em comparação com os demais países da América Latina, era a

²²³ SOUZA, C., *op. cit.*, p. 140.

²²⁴ Expressão surgida nos Estados Unidos que significa fisiologismo ou clientelismo, geralmente associada ao paroquialismo ou localismo. (*Ibid.*, p. 140)

²²⁵ Documentos e site eletrônico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS); da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; da Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Fazendária; entre outros. (*Ibid.*, p. 143-146)

mais alta em 2001: 30,92% do Produto Interno Bruto (PIB). Hoje a carga tributária brasileira está ainda mais alta, pois encontra-se na casa dos 40,01% do PIB²²⁶.

Quanto à divisão dos recursos públicos entre União, estados e municípios, há uma tendência de aumento da participação da União na receita pública total, se analisados os dados de 1989 até 2001, segundo a C. Souza. Os três níveis de governo estão concentrando cada vez mais os recursos nacionais, porém esses têm sido destinados ao pagamento de juros da dívida externa e ao pagamento de credores nacionais e internacionais.

Para se ter uma idéia objetiva dos números, em 1996 foi destinado 40% do orçamento da União para amortização da dívida e apenas 2% para investimentos; em 2000, o montante destinado à amortização da dívida foi de 71% do orçamento, sendo apenas 1% para investimentos²²⁷. Portanto, os dados analisados indicam que há uma clara opção de política pública voltada ao pagamento de juros e da dívida contraída pelo governo, em detrimento de outras propostas de crescimento econômico e de recuperação das desigualdades sociais.

No que se refere à análise de políticas públicas, há um consenso entre alguns pesquisadores de que “as decisões tomadas no passado constroem as decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.”²²⁸

Nesse sentido, a trajetória de escolhas e decisões sobre as políticas públicas no Brasil não tem demonstrado ou demonstram muito pouco a opção pelos interesses da maioria da população, pois atendem a um conjunto muito limitado de cidadãos, deixando de atuar na concretização de direitos sociais básicos: educação, saúde, trabalho, previdência social, segurança, entre outros.

Esporadicamente implantam-se programas e diretrizes com “roupagens” de políticas públicas, porém, estes revelam somente pretensões de uma

²²⁶ Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u86233.shtml>> Acesso em 07/12/2004.

²²⁷ Para maiores detalhes, consultar SOUZA, Celina. Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. BENEVIDES, M.V., KERCHER, F., VANNUCHI, P. (orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 144.

²²⁸ *Ibid.*, p. 146.

real política, pois não se concretizam e servem apenas para serem “exibidos” à sociedade sem uma real intervenção nela, pois a intenção é realmente essa.

No Brasil, segundo A. Sposatti²²⁹, o enfrentamento do processo crescente de pauperização e espoliação dos trabalhadores se deu pelo uso convergente de duas estratégias básicas mantidas pelo Estado: manutenção de um regime autoritário e excludente; e introdução de políticas sociais baseadas no modelo assistencial, que consagra formas populistas de atendimento às necessidades de reprodução da sobrevivência das classes populares.

Nessa direção, as políticas implantadas apenas servem para reduzir as agudizações dos problemas, sem realmente enfrentá-los, sendo um espaço para que o grupo hegemônico no poder possa, por um lado, conter conflitos e por outro, responder “humanitariamente” a situações de agravamento da miséria e espoliação de grupos sociais, ainda conforme a autora citada.

Num contexto em que os princípios neoliberais pregam o afastamento do Estado e sua não interferência na economia, deixando para o mercado o papel de regulador da mesma, torna-se hoje mais difícil determinar as funções do Estado ante os problemas sociais, que se multiplicam e se tornam mais complexos a cada dia. O próximo item procurará investigar como o Estado e as políticas públicas construídas historicamente interagiram com o surgimento da “questão social” no Brasil e suas diversas manifestações.

²²⁹ SPOSATI, Aldaísa *et all.* **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** – 5.ed. – São Paulo: Cortez, 1992.

3.2. Estado e políticas: as respostas às demandas da “questão social” no Brasil

A gênese da “questão social” encontra-se no caráter coletivo da produção em contraposição à apropriação privada da atividade humana, ou seja, dos produtos do trabalho, das condições necessárias à sua realização e de seus frutos²³⁰. Está intrinsecamente relacionada com o surgimento do “trabalhador livre”, que depende da venda de sua força de trabalho para a satisfação de suas necessidades básicas de sobrevivência.

Historicamente, a “questão social” diz respeito à emergência da classe operária e sua inserção na cena pública a partir da luta por direitos relativos ao trabalho, exigindo seu reconhecimento como classe pelo poder hegemônico e pelo Estado. As expressões da “questão social” se constituem num conjunto de desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais entre as classes sociais no interior das sociedades capitalistas.

No contexto da realidade brasileira, observa-se que as demandas geradas pela “questão social”, ou seja, os denominados problemas sociais brasileiros tiveram diferentes respostas do Estado nos diferentes períodos histórico-políticos. Uma breve retrospectiva histórica se faz necessária para a compreensão das formas de atuação do Estado no presente.

No século XIX, durante o período escravocrata no Brasil, o regime de trabalho era compulsório para alguns e para outros, completamente servil, produzindo três classes distintas na população: latifundiários, foreiros e escravos que, conforme Cerqueira Filho²³¹, gerava uma relação de favor entre os primeiros para com os demais, relação essa que atravessa toda a existência nacional. O favor, segundo o autor, não é o inverso da violência, mas procura disfarçá-la ou ocultá-la,

²³⁰ IAMAMOTO, M. V. A Questão Social no Capitalismo. **Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Ano 2, n. 3 (jan./jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001, p. 16.

²³¹ CERQUEIRA FILHO, G., *op. cit.*, p. 23.

sendo um dos componentes do tratamento das expressões da “questão social” no país.

Com a abolição da escravidão, a partir de 1888, a mão de obra escrava é liberada para a condição de mão de obra assalariada, iniciam-se os primórdios da industrialização no eixo entre Rio de Janeiro e São Paulo, há o incipiente surgimento de uma classe operária, e já um embrião da “questão social” no Brasil. Em termos econômicos, inicia-se uma relação bem construída entre importadores e empresários, sendo que a “questão social” não aparece no discurso ideológico dominante, senão como fato excepcional e isolado, pois ainda não havia se imposto como questão inscrita no pensamento dominante.

“Por isso popularizou-se, para a 1ª República das oligarquias agrárias [1890 a 1930], a sentença ‘a questão social é um caso de polícia’²³². Essa classe dominante detinha o monopólio do poder político e das questões políticas legítimas e num contexto em que a “questão social” era ilegítima, considerada ilegal e subversiva, esta deveria ser tratada no interior dos aparelhos repressivos do Estado.

A máxima “a questão social é caso de polícia”, supõe que ela se comparava a crime ou desordem e assim era tratada. A preocupação das classes dominantes em relação ao pensamento econômico consistia num debate entre liberalismo²³³ e protecionismo²³⁴. A “questão social” não preocupava as classes dominantes, nem as oligarquias agrárias, nem os setores burgueses emergentes ligados ao comércio ou à indústria porque simplesmente a negavam, a ocultavam, pois quando surgiam os problemas sociais, eles eram reprimidos e tratados à força.

Nesse período, a corrente político-ideológica positivista embasava o pensamento autoritário, que marcará o pensar, o agir e a prática das elites no Brasil e toda a formação social brasileira. “Os aspectos conservadores e elitistas do positivismo saltam à vista: reclama para si a tarefa de um governo ditatorial para o

²³² *Ibid.*, p. 59.

²³³ Aqui entendido como doutrina que preconiza a liberdade individual, a livre organização da economia e a mínima intervenção do Estado na área econômica.

²³⁴ Sistema que pretende conceder à indústria nacional o monopólio do mercado interno, onerando com taxas altas os produtos da indústria estrangeira.

Brasil, exclui as camadas populares de possibilidade de participar dos destinos da nação, reclama as lideranças das elites, advoga a intolerância para o pensamento divergente, preserva e defende a organização social com base numa estrutura hierárquica,...”²³⁵.

É inegável a marca do pensamento positivista no país reforçando o autoritarismo, o conservadorismo e o elitismo presentes na formação ideológica brasileira, sendo a “questão social” vista como uma questão marginal. Em suma, durante toda a 1ª República, há o tratamento da questão como “caso de polícia”, pois essa não era reconhecida como uma legítima questão da sociedade, mas sim como um problema do(s) indivíduo(s) que se queria ver reprimido ou ocultado. A pobreza não era vista como expressão da “questão social”, mas sim como “disfunção social dos indivíduos”. A competência para atuar sobre esses problemas cabia à rede de solidariedade da sociedade, principalmente às entidades ligadas às igrejas, as quais consideravam a assistência como um gesto de caridade e benevolência para com o próximo. Ao Estado cabia apenas o papel de apoio e de fiscalização, porém isento de responsabilidades.

A “questão social” aparece como um problema real no Brasil a partir do processo de industrialização e de implantação do modo de produção capitalista, com o surgimento e crescimento da classe operária e das contradições geradas por esse processo. Particularmente no Brasil, país considerado dentre aqueles de desenvolvimento capitalista tardio, esse processo de transformações econômicas, sociais, políticas e mesmo culturais, só adquire maior visibilidade e dinamismo a partir de 1930. Enquanto expressão das contradições entre empresariado industrial e operariado, a “questão social” já não podia mais ser combatida exclusivamente pela polícia, pois o crescimento da classe operária e das posições antagônicas entre capital e trabalho pressionava por uma mudança de atitude por parte do Estado.

O governo de Getúlio Vargas vem dar um novo tratamento à “questão social”, reconhecendo-a como legítima a partir de 1930. O problema vai ser assimilado pelas diferentes instâncias do poder governamental e a “intervenção dos

²³⁵ CERQUEIRA FILHO, G., *op. cit.*, p. 67.

poderes públicos nas questões trabalhistas crescerá continuamente visando a desmobilização/despolitização da classe operária (...)"²³⁶.

A partir de 1930, portanto, temos o reconhecimento da “questão social” não mais como um caso de polícia, mas sim como “caso de política”, como um problema que requeria soluções bem mais elaboradas de dominação. Diante desse reconhecimento explícito, há o reconhecimento implícito das reivindicações do proletariado, tanto urbano como rural, e o discurso político dominante passa a incorporá-la, não enquanto a expressão do conflito que gera inquietação social, mas enquanto um fenômeno natural que faz parte do processo de industrialização. Nesse sentido, o Estado brasileiro passa a ver e sentir na classe operária uma importante aliada enquanto força social e, antecipando-se à explicitação da agudização dos conflitos, cria o Ministério do Trabalho, como um importante aparelho estatal para conduzir a “questão social” dentro dos limites da integração e do paternalismo, ocultando as possíveis lutas de classes e utilizando-se do autoritarismo, enquanto forma de governo e de gestão das expressões dessas lutas.

As legislações sociais, trabalhistas e sindicais implantadas no período, além de cumprir o objetivo de “harmonização social”, passam a ser vistas como instrumentos necessários à estabilidade política e ao crescimento econômico e industrial, estando presente a relação de favor ou *benesse* que o Estado presta à sociedade. Segundo Cristina Filgueiras²³⁷, essa legislação será a base do tipo de “cidadania regulada” implementada no Brasil, dependente do ingresso no mundo do trabalho formal urbano, regido corporativamente pelos sindicatos e regulamentado pelo Estado.

Se por um lado a “questão social” se colocava como expressão da luta de classes, por outro, o que a legitimava era exatamente a intervenção do Estado, que era justificada em função da “inabilidade” da classe operária em gerir seus próprios conflitos. Mais uma vez caracteriza-se o caráter paternalista, presente nas

²³⁶ *Ibid.*, p. 75.

²³⁷ FILGUEIRAS, Cristina A. C. Trabalho, Sociedade e Políticas Sociais. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, n. 97, p. 13-20, maio 1996, p. 17.

relações entre Estado e sociedade brasileira, outorgando-lhe uma legislação trabalhista inédita, porém utilizando-se do recurso ideológico, quando reduz a força dos sindicatos e os coloca sob sua tutela. Assim, o movimento sindical viu cerceada a autonomia com que vinha atuando desde o início do século XX.

Para Cerqueira Filho²³⁸, as formas discursivas que analisam a “questão social” no período se apoiavam em duas características fundamentais: “...uma peculiar ao discurso político-burguês, de integração social e ocultamento dos conflitos de classe; outra, peculiar à formação histórica brasileira, de afirmação de conciliação pacífica (ausência de lutas e reivindicações trabalhistas) que desemboca no paternalismo.” Dessa forma, o modo como o Estado legislou e agiu de maneira autoritária e paternalista em relação à “questão social”, criou obstáculos à organização e expansão de um movimento operário autônomo e independente na época.

Entre 1930 e 1937, a “questão social” foi tratada na esfera política, mas após esse período, ela volta a ser reprimida e tratada como “caso de polícia” na ditadura de Getúlio Vargas (1937/45). Porém, há diferenças marcantes dentre os dois períodos em que foi tratada como “caso de polícia”, pois no primeiro ela não era sequer reconhecida como tal e nem legitimada, e no segundo, ela não voltou a ser tratada como ilegal.

O que se tem no Estado Novo “...é uma reatualização do sistema de favor articulado com o autoritarismo gerando uma prática política que não só impede a negociação das divergências quanto atrofia a capacidade de mobilização e reivindicação das classes dominadas”²³⁹.

De um lado, havia o apoio estatal ao processo de industrialização capitalista, que gerava ainda maiores conflitos entre o capital e o trabalho (fazendo crescer a “questão social”) e, de outro lado, a colocação pelo Estado do problema, que ele mesmo gerava, num círculo de repressão. Há uma contradição bastante evidenciada nas ações do Estado, pois ao mesmo tempo em que propiciou grandes

²³⁸ CERQUEIRA FILHO, G., *op. cit.*, p. 84.

²³⁹ *Ibid.*, p. 128.

mudanças no tratamento da questão com a legislação trabalhista, não obstante sob a forma de “benefício”, instaurou a política de controle da autonomia e da organização livre do operariado.

Cabe ressaltar que até 1945, segundo o mesmo autor, a “questão social” era uma questão “essencialmente urbana”, pois o trabalhador do campo, apesar da sua expressiva participação econômica no país, não era encarado como parte do processo produtivo imediato, não representando uma “ameaça” à estabilidade política do país.

No período de 1946 a 1964, conhecido como “Segunda República”, o Brasil passa pelo fenômeno do populismo, que não é outra coisa senão uma forma de supremacia burguesa em realização. De acordo com Francisco Weffort²⁴⁰, os componentes fundamentais do populismo enquanto projeto ideológico podem ser resumidos em três: “personalização do poder” (manifestação do autoritarismo); “a imagem (meio real e meio mítica) da soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade”; “a necessidade de participação das massas populares urbanas” (fundada nas relações de favor e de doação).

Dessa forma, o discurso populista sobre a “questão social” continua apoiado na teoria da integração social, ocultando conflitos gerados a partir da contradição entre o capital e o trabalho, e no paternalismo, que se traduz em autoritarismo combinado com o sistema do “favor”.

Durante esse período, as massas migrantes do campo para a cidade devido ao acelerado processo de industrialização que ocorre no país, pressionam no sentido de ter acesso a empregos urbanos, a moradias, a participar da sociedade de consumo e da vida política nacional. A “questão social” passa a ser encarada de novo como “caso de política”, ou seja, passa a se constituir em matéria a ser trabalhada pelo Estado, ocasião em que ocorre a criação das políticas sociais setoriais, principalmente a política habitacional.

²⁴⁰ WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 69.

Com a Constituição Federal de 1946, mais liberal em relação à anterior outorgada por Getúlio Vargas em 1937, possibilita-se a existência de um cidadão que reivindica o cumprimento da lei e seus direitos de “homem livre” na relação de trabalho.

Do início de 1960 até março de 1964, o processo de politização foi crescendo, evidenciando que uma aliança entre operariado e burguesia industrial era impossível, de forma que o movimento sindical, sem alternativas imediatas para solução dos seus problemas, desloca o seu principal interlocutor do setor privado para o Estado. Havia uma organização do setor popular, que se colocou ao lado do programa de reformas estruturais (as denominadas “reformas de base”) propostas pelo governo João Goulart, contrapondo-se à ideologia do “favor”. Esse espaço de participação popular impede que as decisões sejam autoritariamente impostas e permite cada vez mais a visão das expressões da “questão social” sem oclusões: fome, miséria, doenças, subnutrição, mortalidade infantil, carências habitacionais, dentre outros problemas.

Segundo Evaldo Vieira²⁴¹, a política social brasileira no período entre 1951 e 1964, constituiu-se numa “estratégia de controle e de mobilização das populações carentes”, aparecendo como limite de concessão do capitalismo, tomando a forma de direitos sociais e bem-estar social.

Após o golpe militar de 1964, a “questão social” volta a ser encarada novamente como “caso de polícia”, com o período de ditadura e repressão que se instaurou no país. Houve a proibição de qualquer mobilização social, o Estado autoritário impediu ou desconfiou das solicitações das massas populares. Porém, no período ditatorial até o fim do “milagre econômico” (1974), incorporam-se algumas políticas sociais no trato da “questão social” às camadas médias urbanas, via política de financiamento de bens de consumo para a classe média e estímulo à idéia de ascensão social.

²⁴¹ VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortez, 1983, p. 232.

Em termos de política econômica, o Estado tomou providências anti-inflacionárias e aprofundou as relações do Brasil com o capitalismo internacional, a democracia foi derrubada e em relação à “questão social”, denunciava-se “focos de pobreza absoluta”, porém as ações e políticas eram setoriais, servindo geralmente para desmobilizar as massas carentes da sociedade, num sentido de controle. De acordo com E. Vieira²⁴², as condições de vida após 1964 pioraram em relação aos períodos anteriores, “...a falta de sólidas instituições políticas, a ausência de liberdades públicas mais elementares, o enorme exército de reserva de desempregados e sub-empregados, a exploração por parte das empresas, sobretudo estrangeiras, a insegurança no trabalho, acabaram aviltando as condições de vida.”

O estudo de Cristina Filgueiras²⁴³ demonstra que entre os anos 1930 e 1970 construiu-se e consolidou-se um tipo de “Estado Social” seletivo, fragmentado e heterogêneo no Brasil, tratando-se de um “... modelo baseado no tripé mérito-clientelismo-assistência, que difere dos modelos de política social residual (caracterizado unicamente por políticas seletivas) e institucional-redistributivo (caracterizado por políticas universalistas e igualitárias)”, ou seja, de acordo com a posição e a renda adquirida na sociedade produtiva, constituiu-se a base do sistema brasileiro de proteção social e paralelo a ele, desenvolveu-se um aparato assistencial.

As políticas sociais brasileiras tendem a ter um caráter compensatório das desigualdades geradas pelo sistema de produção capitalista, sendo seletivas, pois se construíram com base na capacidade contributiva do trabalhador, estando centradas na questão da assistência. Conseqüentemente, os serviços sociais não têm caráter de excepcionalidade ou complementaridade, mas são uma ação estratégica para tratamento da “questão social”. Ainda de acordo com a autora, o baixo nível de renda da população faz com que as políticas tendam ao assistencialismo, fazendo com que essa mesma população se torne cada vez mais dependente, reiterando a

²⁴² *Ibid.*, p. 233.

²⁴³ FILGUEIRAS, C.A.C., *op. cit.*, p. 17.

exclusão social. Nesse ponto repetem-se as tendências dos mecanismos de “favor”, clientelismo e paternalismo historicamente construídos no país.

Em meados da década de 1970, a luta pela redemocratização do país e das políticas adquire novas características e estratégias atingindo o interior do Estado. Conforme Sonia Fleury²⁴⁴, isso se deu primeiramente a partir das experiências inovadoras desenvolvidas pelas prefeituras oposicionistas eleitas em 1974; em segundo lugar, no interior dos órgãos centrais que, buscando aproveitar a crise financeira e do modelo de políticas sociais implantado, introduziu elementos de transformação; e em terceiro, houve um fortalecimento das capacidades técnicas dos partidos políticos e dos parlamentares que passaram a incorporar a problemática social como parte de suas plataformas.

Nos anos 1980, sob o governo do General João Batista Figueiredo, diversos setores da sociedade brasileira passaram a reivindicar a redemocratização do país e, diante de tais pressões, seu governo assumiu o compromisso de continuar e ampliar a chamada “abertura política”. Nesse período ocorre a anistia política, o fim do bipartidarismo e a volta das eleições diretas para governadores e prefeitos, entretanto, foi uma época marcada por grave crise econômica, com aumento da dívida externa, inflação alta, elevados índices de desemprego, agravando ainda mais a “questão social”, que numa de suas expressões mais concretas, em 1983 levou grupos de desempregados às ruas das grandes cidades, quando então ocorreram saques a supermercados, gerando conflitos entre a população e os aparelhos repressivos do Estado.

Segundo M. Carmelita Yasbek²⁴⁵, a estimativa era que em meados da década de 1980, havia mais de 50 milhões de brasileiros sofrendo com o problema da fome, falta de moradia e mínimas condições de vida e de saúde. Em contrapartida, os economistas do governo colocavam que nenhuma política social

²⁴⁴ FLEURY, Sonia. A seguridade social inconclusa. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. (orgs.), **A era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Sócioeconômicos, 2004, p. 112.

²⁴⁵ YASBECK, M. Carmelita. **Classes subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1993, p. 13.

produziria efeitos reais se a inflação não fosse duramente combatida. Na sequência, estabeleceu-se uma série de planos econômicos visando eliminar essa problemática, causando ainda mais recessão e agravando sobremaneira a “questão social” no Brasil.

O “resgate da dívida social” passou a ser tema central da agenda da democracia, surgindo um intenso tecido social a partir da junção do novo sindicalismo e dos movimentos sociais urbanos, da construção de uma frente partidária de oposição e da organização de movimentos capazes de formular projetos de reorganização institucional²⁴⁶.

A “Nova República”, no entanto, apesar do discurso do “resgate da dívida social”, não conseguiu nem ao menos implementar o plano de emergência de combate à fome, à miséria e ao desemprego lançado na época. Segundo C. Filgueiras²⁴⁷, “as ações promovidas no setor de política social foram marcadas por intermediação de interesses, expansão do clientelismo e crescimento dos programas assistenciais.”

O principal acontecimento político desse período foi o fortalecimento dos movimentos sociais, dos sindicatos e de organizações da sociedade civil em luta por melhores condições de vida e de trabalho. A pressão desses grupos populares pela restauração da democracia levou a sociedade brasileira a instaurar a Assembleia Nacional Constituinte em 1986, culminando com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

A construção de uma ordem institucional democrática pressupunha um reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade, exigindo a afirmação dos direitos sociais, condição essencial da plena cidadania.

Desse modo, a Carta Magna trouxe significativos avanços na área social como, por exemplo: ampliação e extensão dos direitos sociais; universalização de acesso às políticas sociais; seguridade social de forma mais

²⁴⁶ FLEURY, S., *op. cit.*, p. 112.

²⁴⁷ FILGUEIRAS, C.M.C., *op. cit.*, p.17.

abrangente; descentralização das ações, com maior responsabilidade dos municípios na formulação e implementação das políticas sociais; possibilidade de maior participação da sociedade com a criação dos conselhos locais e setoriais, dentre outros.

Para S. Fleury²⁴⁸, o novo formato das políticas sociais deveria aprofundar o duplo movimento de democratização, ou seja, do nível central ao local e do Estado em direção à sociedade.

Segundo as observações de F. Weffort²⁴⁹ relativas a períodos anteriores, infere-se que mesmo com a nova Constituição as questões relativas ao problema social foram “acrescentadas” à margem. “Elas estão ali porque foi impossível evitá-las, especialmente devido às pressões. Aqueles que estão na periferia da ordem social permanecem também à margem da ordem institucional.”

Essas conquistas esbarram no crescente obstáculo das condições reais geradas pela crise econômica e o aprofundamento da miséria. O país, pressionado a ingressar na esfera mundial sob os auspícios da globalização, passa a buscar alternativas na perspectiva neoliberal, que trouxe reflexos negativos significativos para a população do país, como já visto no primeiro capítulo do presente trabalho.

O agravamento da “questão social” no Brasil é evidente, mas o poder hegemônico enfatiza que as políticas sociais de bem-estar devem ser asseguradas somente via trabalho, de forma que a assistência deve ser o mais residual possível, para “não estimular a dependência”.

Essa nova configuração da sociedade brasileira nos anos 1990 e sua inserção numa conjuntura mundial de globalização modificaram as alternativas de respostas do Estado para o enfrentamento da “questão social”, que retomou a perspectiva do “caso de polícia”, passando a ser objeto de um “processo de criminalização” que atinge as classes subalternas, entendendo-as como “perigosas” e sujeitas à repressão.

²⁴⁸ FLEURY, S., *op. cit.*, p. 114.

²⁴⁹ WEFFORT, F., *op. cit.*, p. 17.

Conforme Marilda Iamamoto²⁵⁰, a “naturalização” das manifestações da “questão social” transforma-as em objeto de programas assistenciais focalizados de “combate à pobreza” ou em expressões da “violência dos pobres”, cuja solução se encontra na segurança e controle oficiais. Desse modo, há uma volta ao passado, quando a “questão social” era tratada como “caso de polícia”.

Na atualidade, há duas propostas que se articulam para dar conta da “questão social” no Brasil: a assistência focalizada e a repressão. Atribui-se unilateralmente aos indivíduos a responsabilidade por suas dificuldades e pobreza, perdendo-se a dimensão coletiva e isentando-se a sociedade de classes e o Estado das responsabilidades pela geração de tantas desigualdades.

Presencia-se hoje uma renovação da velha “questão social”, inerente à natureza das relações sociais capitalistas, trazendo novas condições sócio-históricas de produção e reprodução, mas exigindo cada vez mais a atuação do Estado para o enfrentamento de suas expressões. Entretanto, pressões externas direcionaram o Estado numa revisão de suas funções, induzindo-o a um processo de reformas estruturais, cujo objetivo é torná-lo mínimo para o social e máximo para o capital. É o que se procurará estudar a seguir.

²⁵⁰ IAMAMOTO, M. V., *op. cit.*, p. 17.

3.3. O papel do Estado e a arquitetura das políticas públicas na conjuntura atual

As reformulações políticas e econômicas contemporâneas vêm provocando alterações profundas nas funções precípua do Estado, com progressiva perda de autonomia. Em sua natureza, o Estado, na ordem social burguesa, é um “espaço de síntese das relações sociais, sob a hegemonia do capital, o que implica numa diretiva de classe, mas incorporando demandas dos trabalhadores expressadas no processo de luta de classes”²⁵¹.

Em termos clássicos, as funções do Estado podem ser compreendidas como um conjunto de medidas como as que ocorreram no período do chamado Estado de “Bem-Estar Social”, conforme explica Elaine Behring²⁵²: promoção de políticas expansivas, organização de uma produção autônoma, garantia de serviços públicos, investimentos em infra-estrutura, redistribuição de renda através de prestações sociais, efetivação de direitos individuais e sociais, dentre outras. Estas ações se fundaram na elevada produtividade e rentabilidade do capital, no período do pós-guerra até a década de 1970, com pleno emprego e altos índices de consumo.

Porém, o pensamento neoliberal percebeu nesse Estado de “Bem-Estar Social” efeitos negativos como, por exemplo, a desmotivação, a concorrência desleal, a baixa produtividade, a burocratização, o excesso de demandas e de expectativas, bem como a ameaça representada pelo crescimento dos movimentos sociais e suas demandas por direitos.

Nesse sentido, a solução preconizada pelas tendências neoliberais em todo o mundo foi aumentar o espaço do mercado e diminuir o espaço do social: o Estado deve se retirar da economia, cortar benefícios sociais, desregulamentar os direitos trabalhistas e o mercado de trabalho, dentre outras reconfigurações.

²⁵¹ BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 22.

²⁵² *Ibid.*, p. 58.

No caso do Brasil, que não chegou a ter um “Estado de Bem-Estar Social”, percebe-se uma dissolução do projeto de desenvolvimento nacionalista e do capital nacional, que se tornou apenas “ponto de apoio” de empresas e do capital estrangeiro. Suas funções se resumem a: “cobrir o custo de algumas infra-estruturas (sobre as quais não há interesse privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da competitividade”.²⁵³

A ampliação do poder das multinacionais e a globalização financeira limitam a capacidade dos Estados nacionais de promoverem políticas expansionistas, sob o risco de serem submetidos à exclusão do mercado mundial de capitais e aos ataques especulativos de suas moedas, com graves conseqüências para a estabilização.

O cenário da globalização e os programas de “ajustes” neoliberais favorecem os países que concentram maior poder econômico e diminui a autonomia política e decisória dos demais países, que passam a reduzir impostos de importação, retroceder nas conquistas sociais e sindicais e submeter suas políticas e legislações aos interesses dos países centrais. Desse modo, as matérias de interesse público deixam de orientar as ações do Estado, que passa a ser comandado por interesses privados, numa clara dissociação entre o poder econômico mundializado e o poder político nacional.

Retomando os aspectos analisados no primeiro capítulo, em toda a América Latina os modelos de estabilização têm resultado em forte dependência externa para garantir a estabilidade de preços e, simultaneamente, têm negligenciado importantes setores industriais, cujas conseqüências são o crescimento do desemprego estrutural e o surgimento de formas de precarização do trabalho jamais vistas.

Para reforçar o processo de “mercantilização” do Estado, instaurou-se a “cultura da crise”, ou seja, há uma massificada divulgação pelos instrumentos

²⁵³ *Ibid.*, p. 39.

majoritários da mídia sobre as “verdadeiras causas” dos problemas do país, forjando-se argumentos para reforçar as medidas econômicas e políticas em curso no Brasil desde o início dos anos 1990. É o chamado “pensamento único”²⁵⁴, ou seja, um conjunto de idéias e medidas difundidas pelos meios de comunicação de massas (e também dentro do ambiente acadêmico e científico) de modo a reforçar a hegemonia do grande capital, bem como justificar as “reformas” orientadas para o mercado.

Bresser Pereira, citado por E. Behring²⁵⁵, considerava a “crise fiscal” como principal motivo para a “crise do Estado”, pois nos anos 1980 encontravam-se presentes no Brasil os cinco fatores que a caracterizavam: *déficit* público, poupanças públicas negativas ou muito baixas, dívida externa e interna excessivas, falta de crédito do Estado (falta de confiança na moeda nacional) e pouca credibilidade do governo.

Jorge Durão²⁵⁶ destaca que a “crise financeira” do Estado no Brasil, que se estende aos estados e municípios, não pode ser dissociada do modelo econômico que produziu uma crise na balança de pagamentos, a explosão do endividamento público e a alienação do patrimônio nacional, apostando na liquidez internacional como uma fonte ilimitada de recursos.

Desse modo, a atual “crise” decorre de uma opção de política macroeconômica interna, que reflete uma percepção equivocada da globalização e uma inserção passiva do Brasil na mesma. Esta percepção equivocada tem a ver com a incapacidade de dar respostas apropriadas à financeirização, que constitui um aspecto central da globalização e corresponde aos interesses e às políticas hegemônicas dos países centrais.

O modelo econômico adotado no país na última década é altamente concentrador, como têm sido de maneira geral as políticas econômicas no Brasil. Os

²⁵⁴ *Ibid*, p. 66.

²⁵⁵ PEREIRA, Bresser. Um novo Estado para a América Latina. **Novos Estudos**. - n. 50 - São Paulo: Cebrap, mar. 1998, citado por BEHRING, *op. cit.*, p. 174.

²⁵⁶ DURÃO, Jorge Eduardo S. **O impacto da Reforma do Estado e a ação das ONGs**. Palestra proferida no 19º Congresso das APAEs, em Belo Horizonte, 26 de julho de 1999.

ganhos advindos do Plano Real²⁵⁷ para uma faixa da população pobre duraram pouco tempo, enquanto foi possível contornar os conflitos distributivos na sociedade brasileira graças ao câmbio sobre-valorizado e ao afluxo dos capitais especulativos internacionais. No entanto, a discussão e as efetivas ações sobre a relação entre desenvolvimento social e crescimento econômico encontram-se cada vez mais distantes, pois há duas décadas o Brasil vive um quadro de estagnação.

Dessa maneira, a “cultura da crise”, baseada no pensamento privatista e na conformação do cidadão de direitos em “cidadão consumidor”, tem o objetivo de assegurar a adesão às transformações do mundo do trabalho, enfatizar a importância do mercado, bem como justificar a diminuição da atuação do Estado.

Cabe ao Estado, segundo o pensamento dominante, o papel de “coordenador suplementar”²⁵⁸ e a sua “reforma” visa garantir adequadas taxas de poupança e investimento, bem como colocar os serviços de educação e de saúde, dentre outros, sob a responsabilidade das organizações públicas não-estatais competitivas.

Dessa forma, os processos de reforma ou refuncionalização do Estado em curso desde o início da década de 1990, articularam-se com as mudanças econômicas mundiais e implicaram num retrocesso social, deixando o país privatizado, endividado, mais violento e desigual. Para Vicente de P. Faleiros²⁵⁹, a “reordenação estratégica do Estado” deu-se sob três aspectos inter-relacionados entre si: o primeiro refere-se à força da conjuntura mundial neoliberal; o segundo aspecto diz respeito à transformação do Estado desenvolvimentista em “Estado de sustentação da competitividade”; o e terceiro, refere-se à reforma do aparelho do Estado propriamente dito.

²⁵⁷ Cabe ressaltar que o Plano Real possuía uma lógica de gestão de recursos restritos para os investimentos do Estado e generosos para o pagamento dos encargos financeiros da União, o que prejudicou a área social ao longo da década de 1990.

²⁵⁸ BEHRING, E. R., *op. cit.*, p. 173.

²⁵⁹ FALEIROS, Vicente de P. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. (orgs.). **A era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Sócioeconômicos, 2004, p. 33.

Em relação ao segundo aspecto, S. Fleury²⁶⁰ ressalta que a passagem do Estado desenvolvimentista para um Estado de sustentação da competitividade, retirou de cena atores tradicionais, como a burocracia, os sindicatos e os profissionais, que perderam a legitimidade na agenda pública e a capacidade de controlar recursos. Ao mesmo tempo, propiciou o surgimento de novos sujeitos, com diferentes graus de organização e capacidade de redefinir, em função de seus interesses, os objetivos e as prioridades no campo das políticas sociais, como por exemplo, as organizações privadas, as companhias de seguros, as organizações não governamentais, as agências internacionais e os representantes dos governos locais. Nesse sentido, Estado, governo e sociedade vão sendo transformados.

Nas palavras de Elaine Behring, o que esteve em curso nos anos 1990 foi uma verdadeira “contra-reforma” do Estado no sentido da flexibilidade, competitividade, adaptabilidade e atratividade, sob pressão de fatores conjunturais externos e internos, cujos principais aspectos relativos às políticas sociais se encontram relacionados a seguir²⁶¹.

a) Redefinição do papel do Estado: Refere-se à transferência para o setor privado de funções ou atividades que podem ser controladas pelo mercado, como por exemplo, as empresas estatais. Por outro lado, enfatiza-se a descentralização de serviços que deveriam ser subsidiados pelo Estado, passando-os para o setor “público não-estatal”, como por exemplo, os serviços de educação, saúde, pesquisa científica, cultura e outros;

b) Programa de Publicização: Preconiza a criação de agências executivas e de organizações sociais, bem como a regulamentação do “Terceiro Setor” para execução de políticas públicas. Essa nova arquitetura combina-se com o serviço voluntário, desprofissionalizando a intervenção na área social, que passa a ser implementada através das ações de Organizações Não-Governamentais (ONGs)

²⁶⁰ FLEURY, Sonia. Contra-reforma e resistência. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. (orgs.). **A era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Sócioeconômicos, 2004, p. 123.

²⁶¹ Para obter maiores detalhes sobre a reforma do Estado em curso no Brasil nos anos 1990, consultar a obra de BEHRING, E. R., *op. cit.*, capítulos 3 a 5.

e instituições filantrópicas, retrocedendo ao espaço da “solidariedade” e à negação de direitos já conquistados, inclusive no âmbito da Constituição Federal de 1988;

c) Flexibilização das relações de trabalho: Para saída da “crise” e como estratégia para retomada da competitividade, sob o argumento de que era necessário diminuir os custos dos fatores de produção, principalmente altos os “custos” do trabalho, vem ocorrendo uma gradativa reforma na legislação trabalhista²⁶². Como resultado, as soluções foram a flexibilização das relações contratuais de trabalho e a retirada do Estado da regulação dessas questões, inclusive com redução de encargos sociais, atribuindo-se ao capital e ao trabalho uma suposta igualdade de condições. Além disso, algumas estratégias de “passivização” dos trabalhadores entraram em cena a fim de minimizar sua identidade de classe, com os discursos sobre a necessidade da “qualificação para gerar condições de empregabilidade”²⁶³, a difusão da cultura das soluções negociadas e do consenso - o “pacto social”, dentre outras;

d) Privatizações e capital estrangeiro: Entre as medidas para assegurar a adaptação do Brasil à lógica mundial do capital globalizado estão as privatizações e as intervenções no plano fiscal. R. Gonçalves²⁶⁴ explica que entre 1996 e 1998, o investimento externo direto triplicou no Brasil, passando de 6,3% para 11,2% do Produto Interno Bruto (PIB). Isso resultou num aumento de 80% do grau de desnacionalização da economia e os centros de decisão se deslocaram para as sedes das empresas transnacionais, implicando em perda do poder de regulação pelo Estado. Esse contexto levou o país a aumentar seu grau de vulnerabilidade aos

²⁶² Dentre as alterações há novas legislações sobre o trabalho por tempo determinado, a suspensão temporária do contrato de trabalho, a flexibilização do trabalho a tempo parcial, o “banco de horas”, etc.

²⁶³ BEHRING, *op. cit.*, p. 215. Na década de 1990, apostou-se nos programas de qualificação e requalificação do trabalhador para o combate ao desemprego, investindo-se somas consideráveis, principalmente as provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Porém, essas ações não refletiram em melhoria significativa nos níveis de emprego, pois não conseguiram provocar a expansão da demanda.

²⁶⁴ GOLÇALVES, Reinaldo. **Globalização e Desnacionalização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 14.

choques externos, devido ao aumento de importações pelas indústrias desnacionalizadas e à remessa de lucros ao exterior;

e) Contingenciamento ou desvio de recursos destinados à política

social: Na última década observou-se a transferência de 20% do orçamento da Seguridade Social para o antigo Fundo Social de Emergência, que se tornou Fundo de Estabilização Fiscal e hoje denomina-se Desvinculação de Receitas da União (DRU)²⁶⁵. Esses recursos não possuem nenhum tipo de vinculação e há total margem de liberdade aos executores da política econômica para aplicá-lo, inclusive para atender às metas do Fundo Monetário Internacional. Além disso, atualmente o orçamento da Seguridade Social²⁶⁶ contém uma grande especialização de fontes, em detrimento de um orçamento global, conforme os preceitos constitucionais, facilitando a política de corte de recursos das áreas sociais;

f) Separação entre formulação e execução das políticas:

O chamado “núcleo duro” do Estado formula as políticas e as agências autônomas as executam. Os mecanismos de controle e gestão sobre as ações das organizações sociais que executam as políticas são frágeis, pois há dificuldade de controle até mesmo no âmbito interno ao Estado brasileiro. Na opinião de Behring²⁶⁷, “... esteve em andamento uma forma engenhosa e inteligente de privatização e desresponsabilização do Estado em setores determinados...”.

Na avaliação da autora, tal como foi implementada, a “reforma” não produziu maior eficiência na implantação de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e com o aumento da dívida pública, bem como desprezou os padrões constitucionais da Seguridade Social. Além desses fatores, houve um crescimento da demanda, ocasionado pelo aumento do desemprego, da pobreza e pela precarização das relações de trabalho.

²⁶⁵ BEHRING, E. R., *op. cit.*, p. 162.

²⁶⁶ Compreendida como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil, promulgada em 05/10/1988, art. 194)

²⁶⁷ BEHRING, E. R., *op. cit.*, p. 206.

Em suma, a “contra-reforma” do Estado brasileiro, ainda na visão de Behring²⁶⁸, trouxe consequências graves, como por exemplo, a perda gradual de soberania e o crescimento da vulnerabilidade externa do país; o aumento da incapacidade do Estado em propor políticas econômicas que promovam a retomada do emprego e do crescimento; a fraca vontade política e econômica em intervir e executar políticas de combate à exclusão social e proporcionar uma melhor redistribuição da renda, dentre outros aspectos.

Conforme Vicente de P. Faleiros, “ajuste” e “desmonte” são dois focos marcantes na análise das reformas, destacando-se a “lógica do capital”, que resulta em piora das condições de vida. Com efeito, “a abertura comercial e aos investimentos estrangeiros, a privatização, a terceirização, a implementação de parcerias com organismos da sociedade, a desregulamentação e a desresponsabilização do Estado fazem parte de um pacote de ações que foram sendo implementadas como padrão pelo Fundo Monetário Internacional.”²⁶⁹

Desse modo, para dar respostas à “questão social” no Brasil, nos anos 1990, as opções contidas no projeto neoliberal são, segundo C. Montaña²⁷⁰, por um lado a precarização das políticas sociais estatais, mantendo apenas as políticas sociais e assistenciais fornecidas gratuitamente pelo Estado a um nível marginal, dirigidas apenas às populações extremamente carentes.

De outro lado, a opção é promover a privatização da seguridade e das políticas sociais e assistenciais, seguindo dois caminhos. O primeiro refere-se à “remercantilização” dos serviços sociais, que sendo lucrativos, passariam para o mercado e seriam “vendidos” ao consumidor; o segundo diz respeito à “refilantropização” das respostas à “questão social”. Considerando que amplos setores da sociedade ficarão sem a proteção da assistência estatal (precária e focalizada) e também não terão acesso aos serviços privados (muito caros), o plano

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 213.

²⁶⁹ FALEIROS, V. P., *op. cit.*, p. 36.

²⁷⁰ MONTAÑO, C., *op. cit.*, p. 60-61.

é transferir a iniciativa de assistir essa parcela da população à sociedade civil, mediante práticas filantrópicas e caritativas.

Desse modo, o que se tem é uma ardilosa combinação entre repressão-concessão, culminando na necessária prática de uma “dualidade discriminatória”²⁷¹ entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços e, ao mesmo tempo, criando-se um espaço lucrativo para o capital, como é o caso dos planos de saúde e convênios, previdência complementar e educação superior nas universidades privadas.

Para Laura T. Soares²⁷², os traços comuns existentes tanto no Brasil, como em vários países da América Latina, que configuram um perfil neoliberal de políticas sociais podem ser identificados como se descreve resumidamente a seguir:

1º) Comportamento pró-cíclico e regressivo dos gastos e do financiamento do setor social: os gastos são considerados “elásticos”, reduzindo-os aos limites mínimos de mecanismos compensatórios de sobrevivência; quanto ao financiamento, restringe-se a contribuições sobre folha de salários e impostos indiretos, de caráter cada vez mais regressivo;

2º) Esvaziamento orçamentário dos setores sociais: é consequência do anterior e se agrava devido aos cortes lineares do orçamento social, que prejudicam as camadas mais desprotegidas da população. Os gastos com investimentos são praticamente nulos, não há expansão dos serviços e ocorre a saturação por excesso de demanda nos existentes. Além disso, o corte nos gastos de custeio leva à falta de insumos básicos (nas unidades de saúde, escolas, creches, por exemplo) e à redução de salários reais dos funcionários públicos, com conseqüente queda na qualidade dos serviços;

3º) Descentralização dos serviços sociais: significa a mera transferência de responsabilidades sobre serviços já deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo, que os mantém precariamente num nível mínimo de funcionamento. Há um desmonte dos programas de âmbito

²⁷¹ BEHRING, E. R., *op. cit.*, p. 251.

²⁷² SOARES, L. T. **Os custos sociais ...**, *op. cit.*, p. 75-81.

nacional, provocando um desequilíbrio ainda maior entre as diversas regiões²⁷³, pois estas não possuem as mesmas condições financeiras, técnicas e políticas para manutenção dos serviços de forma eqüitativa;

4º) Privatização total ou parcial dos serviços: passagem da prestação de serviços sociais básicos como saúde e educação, por exemplo, a entidades privadas, causando a dicotomia entre os que podem e os que não podem pagar por eles;

5º) Focalização dos serviços sociais públicos: acompanha as estratégias anteriores de descentralização e de privatização, reservando os serviços públicos aos “comprovadamente pobres”. Além do conteúdo discriminatório e da negação da cidadania, observa-se que nos países da América Latina a maioria da população usuária dos serviços sociais básicos é extremamente pobre: ao focalizar esses serviços, tem-se a exclusão dos próprios pobres;

6º) Redução da ação do Estado: há um retorno à família e aos órgãos da sociedade civil filantrópicos e “sem fins lucrativos” como agentes do bem-estar social. O problema é que a atuação desses mecanismos se dá em caráter **substitutivo** e não como complementares aos serviços prestados pelo Estado;

7º) Reforço aos “Programas de Combate à Pobreza”: a partir da combinação entre focalização e auto-ajuda, dá-se ênfase aos programas de combate à pobreza, marcadamente de caráter residual, emergencial e temporário, com objetivo de minimizar os efeitos da crise econômica e dos processos de ajuste.

Percebe-se, dessa maneira, que as orientações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, para as políticas sociais vêm sendo seguidas no sentido de focalizar as ações, estimulando os fundos sociais de emergência, mobilizando os setores da sociedade civil através do apelo à “solidariedade” e ao “voluntariado”, assim como às organizações filantrópicas e não-governamentais. As agências multilaterais prevêm, inclusive

²⁷³ A descentralização nesses moldes tende a provocar a continuidade do “caciquismo” ou do “coronelismo” local, significando o reforço dos esquemas tradicionais de poder das elites locais, do clientelismo político e de formas históricas de dominação social.

nas cláusulas sociais dos acordos de empréstimos aos países periféricos, redes emergenciais de segurança e de proteção social para as vítimas do “ajuste”.

No interior do projeto neoliberal há a intenção de ignorar a “questão social” e de torná-la “desconhecida” da cena pública. Por isso, a possibilidade e o empenho de dar a ela um trato privado, como o da filantropia, por exemplo.

Na visão de E. Behring²⁷⁴, “observa-se a emersão de uma espécie de clientelismo (pós) moderno ou neocorporativismo, onde a sociedade civil é domesticada – sobretudo seus impulsos mais críticos – por meio da distribuição e disputa dos poucos recursos públicos para ações focalizadas ou da seleção de projetos sociais pelas agências multilaterais.”

Na realidade, o que se tem é uma não-política, com a transferência de ações focalizadas para o “terceiro setor” e ao mesmo tempo com a mobilização do “voluntariado”, reproduzindo o clientelismo e a “política do favor”, tão característica das políticas de cunho social e assistencial brasileiras. Caracteriza-se como um verdadeiro retrocesso histórico, que M. Carmelita Yazbek²⁷⁵ denomina de “refilantropização da assistência social”, ou seja, uma volta ao passado sem realmente ter conseguido atingir as possibilidades de políticas públicas plenas de conteúdo emancipatório²⁷⁶.

Alguns programas desenvolvidos na década de 1990 e ainda existentes hoje, apesar de remodelados, como o Programa Comunidade Solidária, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programas Bolsa-Escola ou Bolsa-Família, por exemplo, são tentativas de abordagem da pobreza de forma localizada e pontual, configurando-se uma forma de gestão do social e das populações pobres que esvazia as noções de democracia, de justiça social e de equidade. A mudança do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de

²⁷⁴ BEHRING, E., *op. cit.*, p. 65.

²⁷⁵ YAZBEK, M. C., *op. cit.*, p. 52.

²⁷⁶ A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, procura romper com o padrão de atividade focal, pontual e assistencialista, transformando a assistência social em política pública, integrante da seguridade social, transpondo em lei ordinária os preceitos constitucionais de 1988 sobre a matéria.

Luis Inácio Lula da Silva, ao menos por enquanto, não tem demonstrado a intenção de romper com os padrões de combate localizado à pobreza.

Conforme os estudos de Peter Lindert, publicados em recente reportagem por Chystriane Silva e Carina Nucci²⁷⁷, o problema não é o montante de recursos aplicado em políticas sociais, mas a eficácia dessas políticas. Para o economista, o problema da aplicação dos recursos públicos nos países da América Latina é que esses beneficiam o extrato mais rico da população. No Brasil são investidos 200 bilhões de reais por ano em políticas sociais, mas 65% desses recursos são destinados à Previdência Social, dos quais 65% são benefícios devidos à camada dos 20% mais ricos da população e apenas 14% chegam às camadas mais pobres da população²⁷⁸.

Ainda na mesma reportagem, Rômulo Paes de Sousa, secretário de avaliação e gestão da informação do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome do governo Lula, declara que ainda não há racionalidade na concessão dos benefícios de transferência de renda, nem nos instrumentos de gestão desses benefícios.

Um estudo da Escola de Administração Fazendária, com base no Censo 2000, indicou que os programas de renda mínima e as transferências para portadores de deficiência cobriam apenas 2,3% das famílias pobres, sendo que 54% dos recursos eram destinados à famílias não classificadas como as mais necessitadas²⁷⁹.

No que diz respeito à cobertura previdenciária e assistencial em forma de benefícios, havia aproximadamente 20 milhões de pessoas em 2001 incluídas no sistema, de acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social²⁸⁰. Contudo,

²⁷⁷ SILVA, Chystriane; NUCCI, Carina. Robin Hood às avessas. **Revista Veja**. n. 1875; São Paulo: Editora Abril; de 13/10/2004, p. 98-99. A reportagem se baseia nos estudos de Peter Lindert, da Universidade da Califórnia, em Davis, nos Estados Unidos, que pesquisou a história da assistência social em dezenas de países e publicou os resultados no livro *"Growing Public"*, no início de 2004, no qual examina as relações entre crescimento econômico e distribuição de renda.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 99.

²⁷⁹ *Id.*

²⁸⁰ Dados estatísticos citados por BEHRING, E. R., *op. cit.*, p. 272.

essa cobertura é pequena num país em que a estimativa é de que existam 26 milhões de indigentes e 53 milhões de pobres, de acordo com o Censo 2000.

Nos últimos anos e principalmente na década de 1990, o Estado brasileiro ao invés de se comprometer com políticas públicas de geração de pleno emprego, trabalho e renda, com políticas sociais universais e com o provimento dos mínimos sociais como expressão do direito de todos, limita-se a desenvolver “pseudo” políticas públicas “... residuais, causais, seletivas ou focalizadas na pobreza extrema, como forma de amenizar os impactos desagregadores e destrutivos da nova questão social”.²⁸¹

As conseqüências do ajuste neoliberal para as políticas sociais são profundas, pois o aumento generalizado do desemprego leva a população ao empobrecimento e ao aumento da demanda por serviços sociais públicos. Por outro lado, o Estado vem sistematicamente cortando gastos²⁸², flexibilizando direitos, privatizando e terceirizando serviços sociais básicos. Nesse sentido, a visão neoliberal para as políticas sociais centra-se no trinômio: privatização - focalização - descentralização.

No contexto apresentado, é mister ressaltar a forte defasagem entre direitos constitucionais duramente conquistados e a realidade do aumento da pobreza, além do surgimento da “nova pobreza”. Os direitos são encarados como “ônus”, “custos” ou “privilégios” na visão neoliberal dominante.

O quadro de exclusão em que vive a maioria da população demanda maior necessidade de benefícios sociais e serviços públicos, mas o que se encontra é um verdadeiro “Estado de Mal-Estar”, conforme Laura T. Soares²⁸³, com a desintegração, contenção e limitação significativa da quantidade e qualidade desses

²⁸¹ CAPACITAÇÃO, *op. cit.*, p. 47.

²⁸² Conforme análise de BEHRING, E. R., *op. cit.*, p. 276, a partir dos Relatórios de Prestação de Contas do Governo Federal de 1995 a 1999, os investimentos na área social diminuíram ano a ano: em 1995, os investimentos no programa de alimentação caíram 6%; em educação básica caíram 19,95%; em infra-estrutura e saneamento básico diminuíram em 21,86%; em programas de geração de renda e emprego caíram 40,95%; na assistência social e defesa dos direitos da criança e do adolescente houve redução de 82,93%. Nos anos seguintes, a tendência foi a mesma.

²⁸³ SOARES, L. T., **Os custos sociais...**, *op. cit.*, p. 72.

serviços, encontrando-se apenas precarizados programas sociais focalizados, emergenciais e extremamente seletivos.

Conforme C. Derani²⁸⁴, ao se ter acesso a serviços públicos, os usuários sentem-se sujeitos de um Estado integrador, cujo projeto político e social se conecta a um ideal coletivo. A partir do momento em que os serviços públicos encolhem e passam a uma dimensão privada, conduzindo a uma “mercadorização” das relações com o público, esta forma de Estado regride, ou seja, o Estado deixa de ser o portador de um projeto coletivo de progresso social.

Nessa conjuntura, o cidadão de direitos transforma-se no “cidadão-cliente”, que passa a consumir serviços de organizações privadas, de cunho empresarial que, portanto, objetivam o lucro e enfatizam a quantidade em detrimento da qualidade dos serviços prestados.

Altera-se substancialmente a “modalidade de resposta à questão social”²⁸⁵, pois as organizações privadas não possuem a necessária abrangência para prestar os serviços demandados pela população de todo o país. Os problemas estruturais da sociedade brasileira demonstram que o país necessita de políticas públicas nacionalmente articuladas e abrangentes para dar conta da complexidade dos problemas que possui, porém essas políticas se revelam incompatíveis com o ajuste neoliberal em andamento.

O quadro atual indica que os princípios neoliberais não permitem a formação de uma solidariedade real, que possa atuar na mudança do perfil da distribuição de renda e da riqueza em todo o país. Esse é o desafio que se apresenta a seguir.

²⁸⁴ DERANI, C., *op. cit.*, p. 79.

²⁸⁵ BEHRING, E. R., *op. cit.*, p. 260.

3.4. Para além do modo de produção capitalista: a economia solidária como alternativa de trabalho e geração de renda

A partir do panorama traçado ao longo desse estudo sobre a questão do trabalho dentro do sistema capitalista, do desemprego crescente, do “não-lugar” destinado aos “sobrantes” e da exclusão social em larga escala, quadro esse agravado nas últimas décadas com o fenómeno da globalização e da adoção dos princípios neoliberais nos países periféricos, pergunta-se: como a forma de trabalho cooperativo, autogestionário e democrático poderia se tornar uma das saídas para minimizar, ou mesmo solucionar, os problemas atuais?

É notório que as necessidades do ser humano não são apenas de produção da vida ao nível básico (alimento, abrigo, vestuário, etc.), mas perpassam pela reprodução da vida com qualidade (educação, cultura, lazer, participação política e social, etc.). José Luis Coraggio²⁸⁶ aprofunda essa noção e com seus conceitos de reprodução simples e ampliada, explica que a reprodução simples significa a manutenção da vida dos membros de uma unidade doméstica ou de uma sociedade a um nível moralmente aceito como mínimo para a reprodução dos mesmos. Já a reprodução ampliada compreende uma melhoria estrutural da qualidade de vida, com base no desenvolvimento das capacidades e oportunidades sociais desses grupos.

A economia solidária caminha nessa direção: pode proporcionar a seus participantes e famílias não só o sustento econômico e a garantia de sobrevivência, mas principalmente ampliar o sentido da existência humana para além das necessidades básicas.

Coraggio denomina essa economia de “economia do trabalho”, pois sua centralidade é o trabalho e não o capital, caracterizando-se por um “conjunto

²⁸⁶ CORAGGIO, J. L. Da economia dos setores populares à economia do trabalho. In: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (orgs.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE; UCSAL, 2000, p. 104.

integrado de múltiplas atividades econômicas de produção e reprodução comandadas pelos trabalhadores”²⁸⁷. Portanto, a lógica que está presente não é a de acumulação do capital monetário, mas do capital humano, visando a reprodução ampliada da vida não de apenas um grupo, mas de toda uma coletividade com vistas ao equilíbrio social.

Os empreendimentos de economia solidária, a partir de seus princípios democráticos e autogestionários, fortalecem as vinculações e capacidades de seus membros, potencializando seus recursos e sua produtividade, distribuindo seus frutos com maior equidade, superando as tendências à exploração. As organizações econômicas solidárias podem estar estruturadas de variadas formas: empreendimentos familiares, cooperativas, associações, redes de auto-ajuda solidária, clubes de troca, empresas controladas e auto-geridas por seus ex-empregados, dentre outras.

Gradativamente, a economia solidária vai ganhando visibilidade econômica, social e também política não só no Brasil, mas em todo o mundo. Paul Singer²⁸⁸ destaca que a propriedade coletiva dos que trabalham no empreendimento não somente é importante no sentido da distribuição igualitária dos excedentes, mas principalmente no seu sentido político, pois todos têm o mesmo poder de decisão. O exercício democrático cotidiano e a igualdade no âmbito do trabalho capacitam os sujeitos envolvidos na forma de produção solidária a exercer sua condição de cidadãos em vários outros aspectos da cena pública. Tendem a originar-se, a partir do espaço e ambiente vivenciados no trabalho, as lutas coletivas por direitos sociais mais amplos, como os relativos à educação, saúde, habitação, saneamento básico, dentre outros.

A própria democracia em si mesma não é um dado pronto, mas uma construção gradual e paulatina, com momentos de avanços e de retrocessos. Assim também é a experiência numa organização solidária, cuja lógica é contrária aos

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 112.

²⁸⁸ SINGER, P. Economia dos setores populares: propostas e desafios. In: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (orgs.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE; UCSAL, 2000, p. 147-148.

princípios do modo de produção capitalista. A internalização e a vivência dos princípios autogestionários e solidários é uma constante batalha no interior dos empreendimentos.

É mister ressaltar que nos primórdios da economia solidária no Brasil, os empreendimentos, bem como os objetivos das agências de apoio, tinham um caráter mais emergencial e até mesmo paliativo, no sentido de prover condições mínimas de subsistência aos excluídos do mercado formal de trabalho. Com o tempo, o teor dessas experiências se modificou, voltando-se para as questões de viabilidade e de auto-sustentação dos empreendimentos, tornando-se alternativas duradouras. Estas buscam novos formatos de geração e apropriação de tecnologias que garantam sua sustentabilidade econômica.

Luiz Inácio Gaiger explica que os empreendimentos econômicos solidários hoje procuram se pautar nas seguintes características:

Primeiramente, combinam a busca de eficiência e viabilidade com o aprimoramento dos princípios cooperativos e democráticos; combinam, por outro lado, sua autonomia de gestão com uma atitude de responsabilidade e de envolvimento social; por fim, conjugam a obtenção de resultados econômicos com outros benefícios, no plano da educação, da qualificação profissional, da cultura e assim por diante.²⁸⁹

Entretanto, a busca por esses ideais não significa a ausência de problemas, que são inúmeros: existe certa confusão entre o que se deseja e a realidade cotidiana dos empreendimentos, sob pressão constante de um sistema de produção dominante há dois séculos e de uma cultura individualista e economicista.

Coraggio²⁹⁰ ressalta que para que a “outra economia” possa ser organizada e potencializada se faz imprescindível injetar recursos, com o objetivo específico de transformação cultural. Ele aponta para a necessidade de investimentos e de redirecionamento de recursos públicos que historicamente foram e são utilizados como “subsídios” ou “doações” à população pobre. Esses

²⁸⁹ GAIGER, L. I., *op. cit.*, p. 177.

²⁹⁰ CORAGGIO, J. L., *Da economia dos...*, *op. cit.*, p. 118.

programas geralmente têm caráter clientelista, objetivando controlar e angariar votos ou mesmo garantir a governabilidade.

Quando se fala em viabilidade e eficiência das organizações econômicas solidárias, no entender de Gaiger²⁹¹, trata-se da idéia de auto-sustentação, ou seja, da manutenção das condições necessárias para sua reprodução e da produção de resultados positivos para todos os envolvidos. Isso inclui a idéia da eco-sustentabilidade: os empreendimentos ter que ser pensados nas suas relações com o ambiente social e natural. Para o autor, é necessário que os empreendimentos que trabalham a partir dos conceitos de justiça e de igualdade sejam também eficientes a fim de obterem resultados também ao nível econômico, pois necessitam sobreviver num ambiente predominantemente capitalista.

Gaiger reforça a questão da solidariedade a partir dos resultados de uma pesquisa realizada no estado do Rio Grande do Sul, no ano 2000, que procurou verificar a viabilidade dos empreendimentos econômicos solidários. Foram pesquisadas 16 cooperativas, de produção e de serviços, e os principais resultados foram, em síntese²⁹²:

- Estímulo moral, além de material;
- Co-responsabilidade dos cooperados com metas, diretrizes, formulação de propostas e busca de soluções;
- Identificação e correção dos fatores de ineficiência por todos os envolvidos;
- Troca e aprendizado de saberes e habilidades, propiciando um processo de mútua formação;
- Incentivo à iniciativa e à criatividade;
- Flexibilidade de ritmo e função;
- Fator de promoção da justiça e da equidade;
- Autonomia, dignidade e humanização;
- Maior comunicação entre os cooperados, contribuindo para a redução de conflitos laborais e sociais.

²⁹¹ GAIGER, L. I., *op. cit.*, p. 180.

²⁹² *Ibid.*, p. 182-197.

O autor destaca que os empreendimentos que nasceram de uma identidade comum são mais coesos, o que se traduz em maior consecução dos objetivos sociais e econômicos. Outra constatação é a de que o solidarismo e a cooperação no trabalho propiciam fatores de maior eficiência, viabilidade e competitividade no mercado. Nas cooperativas pesquisadas, identificou-se também aspectos sociais importantes, como por exemplo, a pessoa se ver “dona” de algo, resgatando sua condição de sujeito e de cidadão, sem medo do “fantasma” das demissões. Por fim, a conclusão é que os aspectos cooperativos e solidários podem ser a base da eficiência econômica, dentro de um “círculo vicioso do trabalho cooperativo”²⁹³.

Os desafios identificados pela pesquisa em relação aos empreendimentos econômicos solidários dizem respeito “... à integração, à formação de estruturas, à criação de espaços de formação política, de suportes financeiros, à injeção de recursos, à disseminação de tecnologias, à questão legal.”²⁹⁴

De fato, a questão do trabalho em redes²⁹⁵ torna-se hoje muito importante, pois não se trata de construir um espaço meramente virtual de intercâmbio de experiências, mas sim de realizar uma análise crítica das experiências comuns com o objetivo de superação dos problemas encontrados. Além disso, existem os aspectos práticos relativos ao mercado consumidor dos produtos ou serviços oriundos das organizações de economia solidária. Nesse sentido, faz-se necessária a criação de mecanismos dinâmicos de difusão de informação e de conhecimento, a partir de centros de desenvolvimento tecnológico e organizacional que visem facilitar a difusão de inovações e a cooperação, intermediando os conflitos entre interesses particulares²⁹⁶.

²⁹³ Expressão usada por GAIGER, L. I., *op. cit.*, p. 184.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 197.

²⁹⁵ Sobre a formação e organização de redes, consultar o trabalho de ALCÂNTARA, Fernanda H. C. Rede de Economia Solidária: estrutura do modelo organizacional e sua relação com as instituições sociais. In: HECKERT, Sonia M. R. (org.). **Cooperativismo Popular: reflexões e perspectivas**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2003, p. 177-198.

²⁹⁶ CORAGGIO, J. L. Da economia dos..., *op. cit.*, p. 123.

Nesse sentido, torna-se imprescindível uma atuação mais positiva e abrangente do Estado a fim de alavancar o desenvolvimento dos empreendimentos de economia solidária através das políticas públicas.

3.5. Políticas públicas de fomento à economia solidária: uma proposta possível?

Para Elaine Behring²⁹⁷, apesar do complexo quadro de problemas gerados a partir da escolha do mercado como *locus* de intervenção social e da falta de políticas públicas oriundas de um Estado mediador, há movimentos contra-hegemônicos e de resistência importantes, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, por exemplo, além de experiências democráticas e populares, como o cooperativismo, o controle social das políticas públicas através do orçamento participativo e a vivência democrática dos conselhos de direitos, ainda que essas experiências estejam em construção.

O trabalho e a livre iniciativa, como valores sociais do Estado Democrático de Direito, encontram-se firmados no artigo 1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, bem como no artigo 6º, fazendo parte dos direitos sociais.

A Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, reforça a opção constitucional pelos direitos sociais, alterando o artigo 6º da Constituição: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”²⁹⁸

²⁹⁷ BEHRING, E. R., *op. cit.*, p. 286.

²⁹⁸ EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 26, de 14/02/2000. Disponível em: <www.sefa.pa.gov.br/legisla/leg.html> Acesso em 19/11/2004.

Apesar das contradições e disputas de interesses manifestos no interior do Congresso Nacional, ainda foi possível manter a institucionalidade jurídica dos direitos sociais, com a reafirmação dos mesmos.

Conforme demonstrado em diferentes partes desse estudo, na atual fase do capitalismo, um dos problemas mais graves é o aumento do desemprego, pois não há espaço no mercado formal de trabalho para todos. A conjunção de novas tecnologias informáticas com as políticas de desregulamentação do trabalho permitiram ao capital substituir mais e mais trabalhadores por máquinas automáticas em todo o planeta.

A flexibilização, que sujeita o emprego às conveniências dos empregadores, e a desregulamentação, entendida como a crescente eliminação das obrigações impostas legalmente aos empresários em relação aos trabalhadores empregados por eles, são políticas relativas ao trabalho adotadas pelos países capitalistas nos últimos anos, inclusive pelo Brasil.

O desemprego é decorrência da reestruturação produtiva, que basicamente significa a reorganização das empresas para produzir com maior velocidade, qualidade e sem desperdícios. No atual estágio do modo de produção capitalista, não há condições para a participação efetiva de todas pessoas no processo produtivo e, conseqüentemente, no mercado consumidor, a fim de romper a exclusão social.

Percebe-se hoje uma sociedade que divide os trabalhadores em dois grupos, de acordo com Maria Virginia B. Amaral²⁹⁹: aquele que está ligado ao processo de produção, vendendo sua força de trabalho e participando ativamente do processo de exploração do trabalho pelo capital – ter um emprego é entendido como um “privilégio” do trabalhador; e aquele grupo que está excluído desse processo, sobrevivendo através do trabalho informal, independente, trabalho rural volante, trabalho doméstico e até mesmo através de programas de assistência social – esse

²⁹⁹ AMARAL, M.V.B. De privilégio individual a direito coletivo: desafios postos ao Serviço Social. In: AMARAL, M. V. B.; TRINDADE, R. L. P. (orgs.). **Serviço Social, Trabalho e Direitos Sociais**. Maceió: EDUFAL, 2001, (p. 205-214).

segmento da população deve lutar diariamente para garantir o mínimo necessário para sua sobrevivência.

Ante essas breves constatações, verifica-se que a crise que assola o mundo do trabalho é de grande monta, pois atingiu a materialidade e a subjetividade do ser que vive do trabalho. Para Ricardo Antunes³⁰⁰, alguns elementos contribuíram para transformar a materialidade do trabalho: a revolução tecnológica intensa gerada pela automação, a robótica e a microeletrônica; a flexibilização das unidades fabris; a desconcentração da produção; a desregulamentação dos direitos do trabalho; os novos padrões de gestão da força de trabalho, dentre outros.

No que diz respeito à subjetividade, a crise afetou a consciência de classe e os organismos de representação, pois o trabalhador hoje objetiva não somente preservar os direitos trabalhistas conquistados, mas principalmente conservar seu espaço de trabalho, principalmente assalariado, mesmo na condição de vítima da exploração do sistema vigente.

A complexidade dos problemas brasileiros relativos à carência de postos de trabalho formais, bem como a falta de alternativas para geração de renda, demandam uma estratégia de intervenção mais abrangente, a partir da coordenação e integração de todos os aspectos das políticas públicas. Embora em alguns casos isolados se consigam alguns resultados positivos na formulação e gestão descentralizada de programas sociais por organizações não governamentais e pelos níveis locais de governo, não há substituição possível para “os governos central (federal) e regional (estadual) naquilo que é sua principal missão no campo da política social: criar uma dimensão de homogeneidade no enorme espaço de desigualdades sociais no território nacional.”³⁰¹

Na atual configuração do Estado brasileiro, com a chegada ao poder de um presidente oriundo de um Partido dos Trabalhadores, historicamente de esquerda, faz-se necessário verificar quais são os limites e as reais possibilidades

³⁰⁰ ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. - 3. ed. - São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

³⁰¹ SOARES, L. T. **Os custos sociais...**, *op. cit.*, p. 84.

para a implementação de políticas públicas que favoreçam a autonomia da população, através do incentivo ao trabalho cooperativo e a outras formas alternativas de geração de renda, ao invés de políticas pontuais de “enfrentamento à pobreza”, que apenas cria e perpetua uma “clientela” dependente, dando continuidade à visão do Estado como “distribuidor paternalista” de concessões e favores.

Em relação aos limites, o primeiro deles é a dificuldade dos atuais governos nacionais assumirem a opção política e os riscos de se investir numa ação estatal ampla de combate à desigualdade social. Hoje existem ações isoladas que pretendem diminuir as condições de pobreza, mas não alteram os parâmetros da desigualdade, como se percebe nos programas de transferência de renda.

Laura T. Soares³⁰² destaca também que um dos limites é o desafio de construir uma rede complexa de proteção social num país cujo processo de acumulação é tão excludente que produziu uma sociedade extremamente desigual, combinando hoje problemas estruturais antigos, como a pobreza e a exclusão, com problemas “modernos”, como o desemprego e a informalidade.

Outro limite diz respeito à ausência de unicidade dos sistemas de proteção brasileiros que, ao invés de articular, fragmentam e dispersam as diferentes políticas, programas, projetos e ações, não garantindo a igualdade de um mínimo social a todos os cidadãos. Essa medida permitiria a unificação e a vinculação de diversas fontes de financiamento, propiciando a elaboração de um “orçamento social unificado”, com a participação democrática dos diversos setores sociais para garantir critérios mais claros e equitativos de distribuição de recursos.

Uma outra questão a ser superada é a hierarquização existente entre as políticas, ao invés da integração. Atualmente, as políticas econômicas, principalmente as que privilegiam a acumulação do capital e as que direcionam os recursos excedentes para o pagamento da dívida brasileira, são priorizadas. As

³⁰² *Ibid.*, p. 94-95.

políticas de cunho social, na visão de W. Santos³⁰³, deveriam ser de ordem superior, ou seja, metapolíticas que justificariam o reordenamento de quaisquer outras políticas.

Enfim, os impasses a serem superados não são poucos e nem de fácil solução, mas há caminhos e possibilidades de respostas não só do Estado, que não pode e nem deve ser encarado como “única solução de todos os problemas”, mas também da sociedade organizada através da participação ativa nas decisões de caráter público e, posteriormente, no controle das políticas implantadas em todos os níveis governamentais.

Buscar políticas que visem a concretização das promessas de justiça social, consolidadas nos direitos sociais previstos na Constituição Federal é considerar os indivíduos como cidadãos ativos e não como “assistidos” que necessitam ser socorridos. A inclusão social dos cidadãos deve articular a segurança econômica – obtida através de condições de trabalho e renda compatíveis - e participação social: não é apenas o direito à vida que se postula, mas o direito a viver em sociedade.

Em relação às políticas públicas específicas voltadas ao fomento às iniciativas de economia solidária e ao “novo cooperativismo”, algumas questões perpassam a problemática, explicitadas a seguir.

O cooperativismo brasileiro hoje se desenvolve rapidamente, mas de maneira paradoxal. Por um lado, existe o cooperativismo “oficial”, ligado a agências governamentais e a iniciativas de grande e médio porte que, de modo geral, não respeitam os princípios basilares do cooperativismo construídos há quase dois séculos, agindo na realidade como empresas essencialmente capitalistas.

Por outro lado, existem inúmeras iniciativas voltadas para a construção de cooperativas autogestionárias e democráticas, além de outras formas de produção, de trabalho ou de consumo coletivo e associativo, acolhidas sob a denominação de economia solidária. Alguns desses empreendimentos surgem a

³⁰³ SANTOS, W. G. A trágica condição da política social. **Política social e combate à pobreza**. – 2. ed. - Rio de Janeiro: Campus, 1987.

partir de empresas capitalistas que faliram e seu controle passou aos trabalhadores, ou da sub-utilização do solo por latifúndios que são objeto de reforma agrária e posterior espaço de trabalho e gestão coletiva da produção agropecuária.

Conforme a avaliação de Paul Singer³⁰⁴, a economia solidária pode ser apenas uma resposta às contradições do modo de produção capitalista, podendo decrescer no futuro ou ainda se tornar apenas um apêndice da economia capitalista, na medida em que será funcional para preservar os fatores de produção (trabalho, terra, equipamentos e instalações) que se deteriorariam se ficassem sem uso.

A questão que se coloca é como a economia solidária pode ter dinâmica própria sem depender das contradições do sistema capitalista de produção. Isso só ocorrerá quando ela tiver condições de ofertar às pessoas oportunidades concretas de auto-sustento, proporcionando ao menos o mesmo patamar de bem-estar médio e segurança que o emprego assalariado proporciona, com níveis de eficiência na produção e distribuição de mercadorias aptos a competir com os bens oriundos da produção capitalista. Não pode ser encarada apenas como resposta imediata às crises das empresas, ao desemprego, à exclusão social, nem ser associada às alternativas de geração de renda e de trabalho somente para a população pobre e excluída do sistema vigente.

Hoje se percebe a maturidade de vários empreendimentos de economia solidária e de muitas outras iniciativas que estão surgindo, entretanto estes geralmente enfrentam problemas de acesso ao mercado e ao crédito, carência de equipamentos e de infra-estrutura, além de falta de oportunidades de educação e formação cooperativista.

Nos países mais desenvolvidos verifica-se que esses problemas foram minimizados com legislação adequada e políticas públicas de fomento às cooperativas e outros empreendimentos de economia solidária, como é o caso da Província de Quèbec, no Canadá.

³⁰⁴ SINGER, P., **Introdução à economia...**, *op. cit.*, p. 114.

Na experiência canadense, conforme Geneviève Huot³⁰⁵, os órgãos representativos da Economia Social (denominação utilizada no Canadá) atuam em conjunto em várias dimensões: o *Chantier de L'Economie Sociale*³⁰⁶ realiza a representação política; a Rede de Economia Social atua no sentido do financiamento dos empreendimentos; o Comitê de Mão de Obra centra-se nas ações de formação dos trabalhadores; e a Aliança de Pesquisa reúne quatro universidades da província do Quêbec com cerca de oitenta professores com atuação direta nos empreendimentos de Economia Social, além de acadêmicos e funcionários.

Atuando desde 1996, o conjunto dessas instituições representa mais de 6.200 empresas coletivas, 65.000 postos de trabalho e um volume de negócios estimado em mais de 4,3 milhões de dólares canadenses, sem considerar as cooperativas financeiras e as duas maiores cooperativas agrícolas da província³⁰⁷.

Um outro exemplo é o caso da Islândia, pequeno país do norte da Europa, cuja economia inclui 70% de seus produtos fabricados e comercializados por empresas cooperativas, segundo Paul Singer³⁰⁸.

Para se construir uma nova institucionalidade no Brasil, cabe à sociedade e ao Estado, através de políticas públicas abrangentes, apoiar a formação de redes, intervir nas cadeias produtivas e desenvolver uma plataforma de economia solidária³⁰⁹. O ponto de partida para o direcionamento de políticas públicas de fomento ao cooperativismo já existe a partir das experiências de autogestão vivenciadas pelos trabalhadores nas mais variadas áreas, conforme exemplificado no segundo capítulo desse estudo.

³⁰⁵ Representante do *Chantier de L'Economie Sociale*, de Montreal (Quêbec, Canadá) em participação na Disciplina de Direito Cooperativo, ministrada pelo Prof. Dr. José A. Peres Gediel, do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, em Curitiba, no dia 13/11/2003.

³⁰⁶ Comitê de Economia Social (tradução livre).

³⁰⁷ *CHANTIER de L'Économie Sociale*. Material de divulgação distribuído no dia 13/11/2003, durante aula já citada, p. 02.

³⁰⁸ SINGER, P., Economia dos setores..., *op. cit.*, p. 153.

³⁰⁹ BOCAYUVA, Pedro C. C. Pensando uma política pública de geração de trabalho e renda. In VEIGA, S. M. e FONSECA, I. **Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação**. Rio de Janeiro: DP&A: Fase, 2001, p. 93.

De acordo com Pedro Bocayuva³¹⁰, “a noção de política pública de emprego, na perspectiva do cooperativismo, exige um esforço amplo de mudança cultural e institucional. (...) Falar de cooperativismo é falar de formas de integração social permanente no tecido socioproductivo, a partir de um novo ângulo do esforço empresarial e empreendedor.”

Para o autor, as políticas de emprego existentes hoje são apenas complementares e paliativas, como por exemplo, o seguro-desemprego, a (re) qualificação profissional e a intermediação de mão de obra, não resolvendo o problema estrutural da crise do trabalho assalariado.

As cooperativas e as demais formas de economia solidária são associações produtivas que devem combinar a lógica do trabalho coletivo com a eficiência empresarial, pois operam no mercado. Desse modo, necessitam do apoio institucional, tecnológico, financeiro, contábil, jurídico e educacional dos entes governamentais. O autor citado enumera as vantagens das cooperativas e, por acréscimo, das organizações de economia solidária para o enfrentamento do contexto que hoje se apresenta no Brasil³¹¹:

- a) Utilizam o poder de articulação coletiva dos sujeitos envolvidos;
- b) Partem de um referencial teórico e prático acumulado por longo período;
- c) Os princípios de cooperação são sempre atualizados em função das lógicas participativas, comunicacionais e cooperativas, desencadeadas na crise de paradigmas organizacionais no mundo do trabalho;
- d) São integradas no território e nas redes de relacionamento e de informação;
- e) Exercem poder de pressão coletiva, tanto política, como economicamente;
- f) Possuem capacidade de articular potencial humano e social como componente estratégico;
- g) Auxiliam na inserção de jovens, mulheres e idosos, considerados desqualificados para outros modelos de trabalho.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 91.

³¹¹ *Ibid.*, p. 92-93.

A combinação entre redes cooperativas e outros órgãos, novos sistemas públicos de apoio ao cooperativismo, a criação de centros com base territorial, a difusão de uma nova cultura através dos meios de comunicação, a educação para a cooperação e não para a competição, e as mudanças legais necessárias podem servir de base para verdadeiras políticas de apoio ao movimento cooperativo.

Nesse sentido, é preciso ressaltar os “espaços de resistência” ao neoliberalismo no plano intelectual, da ação política e da luta social que representam as formas de trabalho e geração de renda sob os moldes da economia solidária. Há uma enorme riqueza e variedade dessas formas associativas espalhadas por todo o país, opostas ao modelo dominante, que representam “espaços de esperança” para uma população excluída do processo produtivo formal e uma alternativa em busca de maior justiça social.

É importante frisar que esses “espaços de resistência” poderão alcançar maior desenvolvimento se houver esforço e investimento estatal para alavancar a forma social de produção preconizada pela economia solidária. Caso contrário, pode ser interpretado como uma “transferência de responsabilidade” do Estado para os indivíduos e para a sociedade em relação às respostas e ao trato das expressões da “questão social”.

O grande desafio é a economia solidária integrar o rol das políticas públicas de caráter social e econômico, na medida em que a questão do trabalho, renda e justiça social conseguirem manter-se como promessa de direito social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Luiz A. Gómez de Souza³¹² relembra Marx para compreender o sentido da palavra “crítica”: “crítica no sentido de se negar dialeticamente, de se desocultar o que está suposto, de sair do lugar do sistema e olhar desde outro lugar.” A crítica pressupõe, além de um olhar epistemológico e social, um olhar político e a capacidade de “sair” do sistema para vê-lo de fora.

Foi nessa direção que se procurou construir o presente estudo, objetivando analisar as possibilidades e os desafios para a formulação de políticas públicas de fomento e desenvolvimento da economia solidária no Brasil, na conjuntura de um Estado cerceado pelos ditames do processo de globalização e da adoção do modelo neoliberal.

A partir da análise da realidade brasileira nas últimas duas décadas e das alterações provocadas pelos reflexos da globalização da economia, destaca-se principalmente o problema do desemprego, da precarização do trabalho e conseqüente exclusão social a que está relegada a maioria da população brasileira.

Como reação da sociedade, surgiu nesse período um “novo cooperativismo” no Brasil, fruto da união dos trabalhadores para consumir, produzir, trabalhar e obter crédito. Esse movimento vem acompanhado de renovadas formas de produção e consumo coletivos, de empreendimentos associativos e solidários, de empresas falidas que hoje são autogestionárias e de propriedade de seus antigos trabalhadores, entre outras experiências. Essas novas e variadas formas de trabalho e geração de renda receberam a denominação de economia solidária, contando com o apoio dos movimentos sociais, organismos não

³¹² SOUZA, L. A. G. Para se discutir uma economia dos setores populares: perguntas que ficam. In: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (orgs.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE; UCSAL, 2000, p. 226.

governamentais, igrejas, universidades e outros órgãos da sociedade e do poder público.

Sob princípios, valores e formas de organização opostos aos do sistema capitalista, as experiências de economia solidária produzem dois efeitos altamente emancipadores, conforme Boaventura de Souza Santos³¹³. Em primeiro lugar, implicam mudanças individuais fundamentais nas condições de vida de seus protagonistas³¹⁴; em segundo lugar, a difusão de experiências bem sucedidas fomenta formas de organização não capitalistas transformando os padrões de sociabilidade no sentido da emancipação do sujeito. Desse modos, a economia solidária tem como princípio básico proporcionar às pessoas uma vida melhor.

Em sua maioria, as empresas solidárias brasileiras são resultado direto da falência de firmas capitalistas, da ocupação dos latifúndios improdutivos (através de reforma agrária ou invasão) por grupos de pequenos agricultores sem terra, e da união de pessoas sem espaço no mercado de trabalho, cujo interesse em comum é produzir para garantir seu sustento e de suas famílias. Nesse último caso, encontram-se as cooperativas populares, como por exemplo, as de recicladores de lixo, de artesãos, de costureiras, de serviços de faxina e vigilância, os grupos de trabalho que ainda não se constituem legalmente em cooperativas, os clubes de troca, dentre outras formas.

Entretanto, percebe-se que se esses empreendimentos, que valorizam o trabalho como forma de realização social do ser humano, não estiverem fundamentados em princípios sólidos, não obtiverem apoio dos fundos públicos e se seus membros não estiverem em processo constante de formação e informação, de acordo com os princípios econômicos solidários, correm o risco de, uma vez superada ou minimizada a crise pela qual passa o sistema produtivo capitalista,

³¹³ SOUZA SANTOS, B., *op. cit.*, p. 31.

³¹⁴ Conforme demonstram os resultados de estudos realizados pelo grupo de pesquisa coordenado pelo autor em seis países (África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal) com o objetivo de “analisar iniciativas e movimentos de resistência e de formulação de alternativas por parte das classes populares e dos grupos sociais subalternos em vários domínios sociais”. (*Ibid.*, p. de apresentação)

retornarem aos postos de trabalho tradicionais assim que estes surjam em maior oferta.

A dúvida é se esta tendência atual de “reinvenção” da economia solidária se firmará como caminho possível para, aos poucos, superar o modo de produção capitalista ou se somente tem crescido em resposta ao desemprego e crise atuais.

Dessa maneira, a questão se torna muito mais profunda, pois não se trata apenas de uma alternativa temporária para geração de renda, mas da concepção de que um novo ser humano pode ser criado a partir de um meio social em que cooperação e solidariedade serão formas racionais de comportamento, pois produzem igualdade de direitos e de poder de decisão entre seus membros.

O trabalho, nessa concepção, tende a ser a gênese do processo de sociabilidade, conforme ensinava K. Marx³¹⁵, pois à medida que o homem transforma a natureza, ele se transforma, estabelecendo relações entre si e influenciando a consciência dos outros homens. O trabalho, sob os princípios econômicos solidários, permite a produção material e, sobretudo, a reprodução social da vida humana.

No entanto, a maioria das experiências de economia solidária em curso no Brasil carece de apoio em diversas áreas: recursos econômico-financeiros, acesso a créditos, formação dos membros, assessoria contábil, administrativa, jurídica e de planejamento econômico, espaços de funcionamento, dentre outras inúmeras dificuldades que enfrentam.

Dessa forma, somente o apoio do Estado garantiria o suporte necessário para que os grupos já formados ou em formação no Brasil tenham condições de se desenvolver, principalmente considerando os grupos populares, cujos membros carecem das condições mais elementares de vida, devido ao crescente processo de exclusão a que estão submetidos. A atuação do Estado deve se dar através de políticas públicas abrangentes de fomento à economia solidária.

³¹⁵ MARX, K., **O capital**, *op. cit.*, p. 297.

A partir da pesquisa realizada, observa-se que mesmo não existindo um “Estado de Bem-Estar Social” no Brasil, ao invés das políticas públicas se desenvolverem no sentido da construção e consolidação dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, na década de 1990 o Estado optou por concepções focalistas, emergenciais e parciais, num retrocesso histórico em que o indivíduo deve, sozinho, resolver os seus problemas. O processo de retração estatal e concomitante privatização das políticas sociais, causado pelas propostas de ajuste neoliberal, é hoje um dos principais mecanismos geradores de exclusão, tanto no Brasil, como na América Latina.

As propostas de políticas públicas de fomento às organizações de economia solidária vêm de encontro a uma concepção mais ampla de políticas sociais, que não se limita a questões setoriais e ao reducionismo econômico, e que principalmente não se submeta à “necessária” ordem de prioridades estabelecida há décadas no Brasil: estabilização – crescimento econômico – redistribuição.³¹⁶

Conforme Evaldo Vieira³¹⁷, “A distinção entre política social e política econômica só é sustentável do ponto de vista didático, porque não existe nada mais econômico que o social e não existe nada mais social que o econômico.”

Desse modo, as políticas públicas devem abarcar amplos aspectos, pois no caso do fomento às organizações de economia solidária e ao “novo cooperativismo”, estarão sendo atendidos os direitos mais básicos da população: trabalho e renda, para que haja oportunidades de acesso aos demais direitos de cidadania. Concomitante a esses, cabe ao poder público o atendimento e o investimento dos recursos públicos em melhoria dos serviços de saúde, educação, saneamento básico, habitação, dentre outros, a fim de se iniciar, finalmente, um processo gradual de eliminação da exclusão, hoje profunda e com graves seqüelas, a que está submetida a população brasileira.

³¹⁶ SOARES, L. T. **Os custos sociais...**, *op. cit.*, p. 91.

³¹⁷ VIEIRA, Evaldo. Estado e Política Social na década de 90. In **Estado e políticas sociais no Brasil**. Org. Francis Mary Guimarães Nogueira. – Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p.17-26.

É importante salientar que com o crescimento e o estímulo às organizações de economia solidária, cria-se oportunidades de educação e de informação aos membros envolvidos, tece-se uma rede de relações de cooperação, propicia-se o envolvimento com os problemas locais e comunitários, bem como inova-se nas formas de solução das questões que envolvem os membros dos grupos. Isso ocorre porque os princípios que regem a economia solidária conduzem à solidariedade e não à competição.

Para Laura T. Soares³¹⁸, “somente uma concepção estratégica de políticas econômicas e sociais mais integradas seria capaz de abrir espaço para que o gasto social pudesse acentuar sua natureza redistributiva, na sua dupla dimensão de direito da cidadania e de incorporação dos ‘não incorporados’, através de políticas universais de maior significado transformador”.

Enfim, se há hoje na direção política do país um presidente eleito sob uma plataforma que previa investimentos na área social, objetivando mudanças e redução das desigualdades econômicas e sociais no Brasil, vislumbra-se duas principais alternativas para a proposição de políticas públicas.

A primeira refere-se à manutenção da atual política econômica, dicotômica em relação às políticas sociais, que historicamente perpetuou um Estado paternalista e clientelista através de programas precarizados, focalizados na extrema pobreza, consistentes principalmente em “transferir de renda”, desprovidos de qualquer conteúdo emancipatório.

Num outro caminho, poderia se optar pela quebra dos padrões de políticas econômicas e sociais vigentes, que hoje se encontram sob os ditames da globalização e dos princípios neoliberais, afastando o Estado de suas principais funções. Cabe ao poder público centrar sua esfera de atuação nas áreas que se constituem como fundamentais para garantir a liberdade e a igualdade.

Na área específica do trabalho e geração de renda, há tentativas, na área federal, de se construir algo diferente a partir do Ministério do Trabalho e Emprego, com a criação em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária

³¹⁸ SOARES, L. T. **Os custos sociais...**, *op. cit.*, p. 91.

(SENAES), sob a coordenação do Professor Paul Singer, reconhecido nacional e internacionalmente como um estudioso do assunto.

O mesmo ocorreu no estado do Paraná, com a criação da Coordenação de Economia Solidária em 2003, a partir do governo de Roberto Requião, com o objetivo de fomentar e desenvolver as ações de economia solidária em âmbito estadual.

Porém, essas tentativas são ainda embrionárias e necessitarão de tempo e de determinação política para irem se consolidando a partir de ações integradas com outras políticas setoriais. São iniciativas ainda tímidas ante a amplitude dos problemas brasileiros que historicamente foram se avolumando, sem serem efetivamente enfrentados.

Na conjuntura atual, os limites se encontram principalmente na dificuldade do atual governo nacional assumir a opção política e os riscos de se investir numa ação estatal ampla de combate à desigualdade social. As ações isoladas e pontuais que hoje existem não causam mudanças na estrutura das principais seqüelas da não enfrentada “questão social” no país.

Outro limite que se apresenta é a necessidade de conjugar políticas públicas para enfrentar problemas estruturais antigos, como a pobreza e a exclusão, e problemas mais recentes, como o desemprego e a informalidade. O desafio é a construção de uma rede complexa de proteção social, que oportunize a todos o acesso aos direitos sociais.

A ausência de unicidade dos sistemas de proteção brasileiros não possibilita a articulação dos diferentes programas, projetos e ações. Nesse sentido, se faz necessária, além da unificação, a vinculação das diversas fontes de financiamento, culminando num orçamento unificado para a área social, que garanta a participação democrática da sociedade na decisão sobre a distribuição dos recursos.

Além dos limites já apontados, a hierarquização existente entre as políticas é mais um obstáculo a ser vencido. Historicamente, as políticas econômicas vem sendo consideradas mais importantes do que as sociais,

privilegiando a acumulação do capital e o pagamento da dívida brasileira. Conforme apontou-se anteriormente, a separação entre política econômica e política social é apenas didática, pois estão intrinsecamente relacionadas.

Contudo, apesar da conjuntura atual apresentar tantos limites e desafios à proposição de políticas públicas de fomento e apoio à economia solidária no país, há caminhos possíveis.

Não só os empreendimentos de economia solidária, mas outros movimentos e lutas em diferentes partes do país e do mundo estão surgindo e se organizando em reação à globalização neoliberal. Em conjunto, eles se mobilizam para combater a exclusão social, a precarização do trabalho, a degradação do ambiente, a falência das políticas públicas e as violações aos direitos humanos.

A partir da pesquisa realizada e com base nos estudos de Pedro C. C. Bocayuva³¹⁹ sobre as possibilidades de políticas públicas de geração de trabalho e renda, algumas ações poderiam ser propostas na seguinte direção:

a) Infra-estrutura material: construção de locais para instalação compartilhada de empreendimentos com equipamentos e recursos de comunicação, formação de centros de informação sobre crédito e acesso a tecnologias, construção de espaços coletivos de comercialização de bens e serviços produzidos;

b) Estruturação em forma de redes: criação de redes de informação e comunicação, formação de bases territoriais e bacias de cooperação em projetos integrados, criação de cadeias produtivas em forma de cooperativas, integração cidade e campo;

c) Criação de centros de formação sobre cooperativismo: cursos, treinamentos, formação de agentes, educação cooperativista nos programas de qualificação profissional e nas universidades;

d) Certificação e identidade dos produtos e bens produzidos: criação de marcas facilmente identificáveis para bens e produtos, incentivo aos grupos menores e informais que operam nas atividades de consumo popular;

³¹⁹ BOCAUYUA, P. C. C., *op. cit.*, p. 94-96.

g) Alteração na legislação referente às compras públicas: para facilitar e incentivar o acesso aos produtos e serviços oriundos dos empreendimentos de economia solidária por parte do Poder Público;

f) Controle sobre as “pseudo-cooperativas”: a fim de coibir as atividades precarizadoras do mercado de trabalho realizadas em forma de cooperativismo;

g) Sistema legal adequado: adequação da legislação aos vários tipos, portes e dimensões das cooperativas e dos demais empreendimentos de economia solidária.

A partir de ações como essas, percebe-se que há perspectivas para a consolidação de uma economia que vise não apenas a produção e reprodução da vida, mas parta da concepção de que um novo ser humano pode ser criado a partir de um meio social em que cooperação e solidariedade são formas racionais de comportamento que produzem igualdade de direitos e de poder de decisão entre seus membros.

O papel do Estado pode ser complementado por outras ações, como por exemplo, das universidades e dos centros de pesquisa, tanto públicas, como particulares. As universidades são importantes pontos de apoio ao desenvolvimento da economia solidária no Brasil e devem transcender seus limites puramente acadêmicos, produzindo cada vez mais conhecimentos que possam ser colocados ao alcance dos empreendimentos, propondo inovações, novas formas de organização e de representação.

Ao trabalhar a identidade social dos sujeitos envolvidos nas organizações de economia solidária, as universidades devem atuar no sentido de proporcionar aos mesmos, condições de ocupar a arena pública, opinar e lutar por programas e ações, conduzir negociações referentes ao conteúdo das políticas públicas, estabelecendo relações de intercâmbio com a economia do capital e com a economia pública³²⁰.

³²⁰ CORAGGIO, J. L. Da economia dos setores..., *op. cit.*, p. 124.

A idéia das incubadoras de cooperativas populares das universidades, já em avançado processo de funcionamento, bem como a Rede de Incubadoras, não consistem somente em criar e assessorar novas cooperativas, mas devem estar a serviço de todas as cooperativas e demais empreendimentos solidários do país.

Ao concluir a investigação sobre as possibilidades de amplas políticas públicas de fomento à economia solidária no Brasil ante a conjuntura atual de globalização neoliberal, encontrou-se, talvez, mais indagações do que respostas definitivas. O importante foi constatar que, mesmo com as limitações e os problemas históricos que o Brasil possui, há esperanças e possibilidades de resistência a partir da mobilização da própria sociedade e de sua participação na construção de um Estado realmente democrático, voltado precipuamente aos interesses coletivos dos cidadãos.

Enfim, o debate sobre o tema encontra-se aberto, dentro e fora dos meios acadêmicos, pois o objetivo é que cada vez mais pessoas e organizações se mobilizem e ocupem os espaços públicos de discussão e formulação de políticas e de legislações que incentivem o desenvolvimento da economia solidária.

REFERÊNCIAS

AMARAL, M.V.B. De privilégio individual a direito coletivo: desafios postos ao Serviço Social (p. 205-214). In: AMARAL, M.V.B. e TRINDADE, R.L.P. (orgs.). **Serviço Social, Trabalho e Direitos Sociais**. Maceió: EDUFAL, 2001.

ALCÂNTARA, Fernanda H. C. Rede de Economia Solidária: estrutura do modelo organizacional e sua relação com as instituições sociais. In: HECKERT, Sonia M. R. (org.). **Cooperativismo Popular: reflexões e perspectivas**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2003.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDION, Carolina. Gestão em organizações da economia solidária: contornos de uma problemática. In: **RAP**. n. 32, jan./fev. 1998.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, A. “Dando Nome à Rosa”: o Discurso da Nova Administração Pública no Contexto Brasileiro. Disponível em <<http://www.tura.adv.br/Reforma%20do%20Estado/Discurso%20da%20reforma.doc>> Acesso em 13/10/2004.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. - 3. ed. – São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Ed. da Unicamp, 1995.

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. **Curso de Direito Administrativo**. - 12ª edição - São Paulo: Malheiros, 1998.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís A. Reto e Augusto Pinheiro, Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BARROS, Ana Lucia P. de (*et all*). **O Novo Código Civil Comentado**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v. 2, 2002.

BENECKE, D. W. Alemanha e a Economia Social de Mercado. In: **Reformas das Políticas Econômicas: Experiências e Alternativas**. Cadernos Adenauer IV, n. 2, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Junho/2003.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOCAYUVA, Pedro C. C. Pensando uma política pública de geração de trabalho e renda. In: VEIGA, S. M. e FONSECA, I. **Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação**. Rio de Janeiro: DP&A: Fase, 2001.

BORGES, Guilherme R. Os princípios cooperativistas na lei e no estatuto. In: GEDIEL, J. A. P. (org.). **Os caminhos do cooperativismo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2001.

BOTTOMORE, T. (ed.). **Dicionário do Pensamento Marxista**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

CAPACITAÇÃO em Serviço Social e Política Social: Módulo 1: **Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social** – Brasília: CEAD, 1999.

CAPELLA, J. R. **Fruto Proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do Direito e do Estado**. Trad. Gresiel N. da Rosa e Lédio R. de Andrade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CARLEIAL, L. *et all.* **Economia Solidária e Informalidade: pontos de aproximação, proposta conceitual e “novos” desafios para a política pública**. Artigo apresentado no I Seminário Paranaense de Estudos do Trabalho, Universidade Estadual de Maringá, Programa de Pós-graduação em Economia. Maringá, novembro/2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CERQUEIRA FILHO, G. A **“Questão Social” no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHESNAIS, François (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

CHESNAIS, François. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In: CHESNAIS, F. (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil, promulgada em 05/10/1988. – 17. ed., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 1997.

CORAGGIO, J. L. Da economia dos setores populares à economia do trabalho. In: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (orgs.). **Economia dos setores**

populares: entre a realidade e a utopia. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE; UCSAL, 2000.

CORAGGIO, J. L. **La Economia Social como vía para outro desarrollo social.** Disponível em <www.urbared.unqs.edu.ar> Acesso em 16/10/2003.

COSTA, Gilmaísa M. da. Liberalismo e direitos humanos. In: **Serviço Social e Sociedade.** Revista quadrimestral de Serviço Social, ano XXIV, n. 74; São Paulo: Cortez Ed., p. 151-181, julho 2003.

COUTINHO, Carlos N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CRACOGNA, Dante. **Problemas atuais do Direito Cooperativo.** Buenos Aires, Argentina: Intercoop Editora Cooperativa Ltda., 1992.

DEMO, Pedro. Mínimos, política social e combate à pobreza. In: MARTINS, C. E.; PALMA e SILVA, L. A.; STANISCI, S. A. (orgs.). **Mínimos sociais: questões, conceitos e opções estratégicas.** Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

DEMO, Pedro. **Solidariedade como efeito de poder.** São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002 – (Coleção Prospectiva; v. 6).

DERANI, Cristiane. **Privatização e Serviços Públicos:** as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2002.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

DOWBOR, L. e KILSZTAJN, S. (orgs.). **Economia Social no Brasil.** São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

DURÃO, Jorge Eduardo S. **O impacto da Reforma do Estado e a ação das ONGs.** 19º Congresso das APAEs, Belo Horizonte, julho 1999.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 26, de 14/02/2000. Disponível em <www.sefa.pa.gov.br/legisla/leg.html> Acesso em 19/11/2004.

FALEIROS, Vicente de P. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. (orgs.). **A era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Sócioeconômicos, 2004.

FERNANDES, L. Globalização e agenda neoliberal. In: **Dilemas da atualidade: globalização, neoliberalismo, crise do Estado, reestruturação produtiva,**

questão agrária e desafios do sindicalismo. São Paulo: Centro de Estudos Sindicais, 1997.

FERREIRA, Aurélio B. de H. **Dicionário Aurélio Escolar da Língua Portuguesa.** 1. ed. – 2. impr. – Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira S.A., 1988.

FERREIRA, Aurélio B. de H. **Novo Aurélio Século XXI.** 3. ed. rev. e ampl. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, E. A cooperação no MST: da luta pela terra à gestão coletiva dos meios de produção. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (orgs.). **Economia Solidária no Brasil: autogestão como resposta ao desemprego.** São Paulo: Contexto, 2000.

FILGUEIRAS, Cristina A. C. Trabalho, Sociedade e Políticas Sociais. **Caderno de Pesquisa.** São Paulo, n.97, p.13-20, maio 1996.

FIORI, José Luís. **O Consenso de Washington.** Palestra proferida em 04/09/1996, no Centro Cultural Banco do Brasil, Rio de Janeiro. Disponível em: www.dhnet.org.br/direitos/DireitosGlobais/Textos/consenso_w.htm Acesso em 16/08/2004.

FIUZA, Ricardo (coord.). **Novo Código Civil Comentado.** São Paulo: Saraiva, 2002.

FLEURY, Sonia. A seguridade social inconclusa. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. (orgs.). **A era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Sócioeconômicos, 2004.

_____. Contra-reforma e resistência. In: ROCHA, D.; BERNARDO, M. (orgs.). **A era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Sócioeconômicos, 2004.

FOLHA ON LINE – Dinheiro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u86233.shtml> Acesso em 07/12/2004.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade.** Curso no *Collège de France* (1975-1976). Trad. Maria Emantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, Jean-Louis. **Economia Solidária: uma abordagem internacional.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FRIEDMAN, Milton. Dados biográficos disponíveis em: www.ideachannel.com/Friedman.htm Acesso em 16/08/2004.

GAIGER, L. I. Sentido e possibilidades da economia solidária hoje. In: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (orgs.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE; UCSAL, 2000.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges – 2. ed. – Rio de Janeiro: Record, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. – 5. ed. - São Paulo: Atlas, 1999.

GOLÇALVES, Reinaldo. **Globalização e Desnacionalização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Trad. Berilo Vargas – 4. ed. – Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

HOLANDA, M. N. A.B. O trabalho em sentido ontológico para Marx e Lukács. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, nº 69, Ano XXIII, Março, 2002.

IAMAMOTO, M. V. A Questão Social no Capitalismo. **Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Ano 2, n. 3, jan./jul. 2001, Brasília: ABEPSS; Graflin, 2001.

IANNI, Otávio. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

_____. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

JOHNSON, Scott. *Latin America lags behind*. In: **Newsweek Magazine**. New York: St. Yves, 05/07/2004, p. 36-40.

KEYNES, John Maynard. O fim do *laissez-faire*. In: SZMERECSÁNYI, Tamás (org.). **John Maynard Keynes: economia**. Trad. Miriam M. Leite. São Paulo: Ática, 1978.

LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo: Atlas, 1985.

LEVANDOWSKI, Enrique R. **Globalização, Regionalização e Soberania**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2004.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Introd. de J. W. Gough; trad. Magda Lopes; Marisa L. da Costa – Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, - (Coleção Clássicos do Pensamento Político).

LOPES, Idevan C. R. Aspectos sobre a legalização das sociedades cooperativas. In: GEDIEL, J. A. P. (org.). **Os caminhos do cooperativismo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2001.

LUXEMBURGO, Rosa. **A acumulação do capital: estudo sobre a interpretação econômica do Imperialismo**. Trad. Moniz Bandeira. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1976.

MARTINS, J. S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997. – (Coleção temas da atualidade).

MARX, K. **O capital**. Trad. Regis Barbosa e Flávia R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, vol. 1, 1996.

_____. Prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política. In: FERNANDES, Florestan (org.). **K. Marx, F. Engels: História**. – 2. ed. – São Paulo: Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais), 1984.

MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” à “lógicas da sociedade civil”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Ed., Ano XX, nº 59, Março 1999.

MONZÓN, J. L. *La economía social como nuevo marco conceptual del cooperativismo agrario. Una referencia a los grupos cooperativos*. Jornadas Cooperativas em Canarias, Vasequillo, Espana, 18/12/2000. Disponível em <www.asescan.com/jornadas/coopagrario/jlmonzon.doc> Acesso em 16/10/2003.

MOTCHANE, J. L. **Economia social e economia solidária: álbi ou alternativa ao neoliberalismo?** Trad. Teresa Van Acker. Disponível em <www.ecosol.org.br> Acesso em 16/10/2003.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa, Portugal: Gradiva Publicações, 1996.

NACIONES UNIDAS, CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. Chile, mayo 2004. Disponível em <www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones> Acesso em 12/07/2004.

NAGEL, Lizia H. O Estado brasileiro e as políticas educacionais dos anos 80. In: NOGUEIRA, Francis M. G. (org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2001.

NETTO, José P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 1992.

NOVA Enciclopédia Barsa - São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações; vol. 9, 1998.

NOVA Enciclopédia Barsa - São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações; vol. 13, 1998.

NUCCI, Carina. Operação salvamento na OMC. In: **Revista Veja**. São Paulo: Ed. Abril; n. 1865, ano 37, n. 31, 04/08/2004, p. 52-53.

NÚCLEO DE PESQUISA em Direito Cooperativo e Cidadania. **Programa de Trabalho para o ano de 2003**. Coord. Prof. Dr. José Antônio Peres Gediél. Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2003.

OFFE, Claus. O novo poder. In: **Revista Veja**. São Paulo: Ed. Abril; 08/04/1998.

OLIVEIRA, Luciana V. N. **Análise comparativa entre o Direito Italiano e o Direito Brasileiro sobre a legislação cooperativista**. Trabalho apresentado à disciplina de Autogestão e Sociedades Cooperativas, do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR, ministrada pela Profa. Dra. Márcia Carla Pereira Ribeiro, em outubro de 2003.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (ed.). **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Trad. Eduardo F. Alves; Álvaro Cabral – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

PERIUS. V. F. **Cooperativismo e Lei**. São Leopoldo, RS: Editora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2001.

POCHMANN, M. (org.). **Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo**. São Paulo: Cortez, 2003.

POCHMANN, M. e AMORIM, R. (org.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. – 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2003.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SALAMA, Pierre. A financeirização excludente: as lições das economias latino-americanas. In: CHESNAIS, François (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. - 6. ed. - Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, W. G. A trágica condição da política social. In: **Política social e combate à pobreza**. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHIMIDT, D.; PERIUS, V. Cooperativismo e cooperativa. In: CATTANI, A. D. (org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.

SILVA, Chrystiane; NUCCI, Carina. Robin Hood às avessas. In: **Revista Veja**. São Paulo: Editora Abril; n. 1875, 13/10/2004, p. 98-99.

SINGER, P. Economia dos setores populares: propostas e desafios. In: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (orgs.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE; UCSAL, 2000.

_____. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002.

_____. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas**. - 6. ed. - São Paulo: Contexto, 2003.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Os Economistas, v. II. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SOARES, Laura T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. - 2. ed. - São Paulo: Cortez, 2002.- (Coleção Questões da Nossa época; v. 78).

_____. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003. (Col. Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização).

SOUSA SANTOS, Boaventura (org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, M.V., KERCHÉ, F., VANNUCHI, P. (orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

SOUZA, Luiz A. Gómez. Para se discutir uma economia dos setores populares: perguntas que ficam. In: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (orgs.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE; UCSAL, 2000.

SPOSATI, Aldaísa. **Mapa da exclusão/inclusão na cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUC, 1996.

SPOSATI, Aldaísa *et all.* **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. – 5.ed. – São Paulo: Cortez, 1992.

SPRANDEL, Márcia. **Projetos que dispõem sobre as sociedades cooperativas em tramitação no Senado Federal**. Partido dos Trabalhadores; mimeo, 2004.

TAVARES, M. C.; FIORI, F. L. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, F.; OLIVEIRA, M. (orgs.). **Neoliberalismo e Reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. - 2. ed. – São Paulo: Cortez;; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998.

VEIGA, S. M. e FONSECA, I. **Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação**. Rio de Janeiro: DP&A: Fase, 2001.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortez, 1983.

_____. Estado e Política Social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2001.

VIEIRA, Litz. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WANDERLEY, Mariângela B. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Ed., Ano XVIII, nº 55, Novembro 1997.

WAUTIER, A. M. Economia Social na França. In: CATTANI, A. D. (org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

YASBECK, M. Carmelita. **Classes subalternas e Assistência Social**. São Paulo, Cortez, 1993.